# Behörden und Parteidienststellen.

**Eine Untersuchung über die Anwendbarkeit des Behördenrechts auf Dienststellen der Bewegung.**

ABHANDLUNG

zur

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Bonn

vorgelegt von

GÜNTER BUSSE

Referendar am Landgericht in Allenstein.

1 9 3 9

DISSERTATIONS-VERLAG G. H. NOLTE DÜSSELDORF

Angenommen auf Bericht der Professoren
Dr. E. Friesenhahn und Dr. R. Thoma.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEINEN ELTERN!

# INHALT

Vorwort.

**Erster Teil: Die Behörde als Staatsorgan.**

§ 1: Problemstellung und geschichtlicher Überblick.
1. Das Problem . . . . . 1
2. Die Geschichte der Behörden . . . . . 2
3. Sprachgeschichtliches . . . . . 3

§ 2: Der Inhalt des Behördenbegriffs.
1. Abgrenzung des Themas . . . . . 5
2. Entwicklung der Behördendefinition . . . . 8
3. Allgemeiner und staatsbezogener Teil des Behördenbegriffs . . . . . 10

§ 3: Unmittelbare Anwendung des Behördenrechts auf Parteidienststellen in Rechtsprechung und Schrifttum.
1. Die ersten Versuche einer Lösung. (Dietze, Ritter, Dennewitz) . . . . . 21
2. Ausdehnung des Behördenbegriffs. (Laforet, v. Dohnanyi, OLG. Breslau) . . . . 24
3. Die Möglichkeit der entsprechenden Anwendung des Behördenrechts . . . . . 25

**Zweiter Teil: Die Rechtsnatur der Parteidienststellen.**

§ 4: Übersicht und begriffliche Klarstellung.
1. Die Notwendigkeit einer weiteren Begrenzung . . 26
2. Amt, Dienststelle und Behörde . . . . . 26

§ 5: Die Wirkungsweise der Parteidienststellen.
1. Führungs- und Verwaltungsaufgaben . . . . 28
2. Zwangsgewalt des Staates und freiwillige Mitarbeit in der Partei . . . . . 29
3. Die politische Aktion . . . . . 31

§ 6: Dienststellen im Rechtskreis der Partei.
1. Dienststelle und Geschäftsstelle . . . . . 32
2. Die Abgrenzung der behördenähnlichen gegen die unteren Dienststellen . . . . . 36
3. Die Dienststellen der angeschlossenen Verbände . . 38

§ 7: Dienststellen der Reichsführung.
1. Querverbindungen im Gebiet der Reichsführung . . 40
2. Wechsel von Einrichtungen zwischen Partei und Staat 42
3. Arbeitsgemeinschaften zwischen Behörden und Parteidienststellen . . . . . 46

**Dritter Teil: Die entsprechende Anwendung des Behördenrechts** . . 47

§ 8: Der strafrechtliche Schutz.
1. Das Strafgesetzbuch . . . . . 48
2. Strafrechtliche Nebengesetze . . . . . 57

§ 9: Vorschriften über die hoheitliche Stellung der Behörden 59
1. Amtshilfe . . . . . 60
2. Gebührenfreiheit der Bewegung . . . . . 65
3. Sonstige Hoheitsrechte der Behörden . . . . 66

§ 10: Schluß . . . . . 72

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546406_0007

# SCHRIFTTUM.


Affolter, A.: Zur Lehre von der Persönlichkeit des Staates. Archiv für öffentli. Recht, Bd. 20 a. F., S. 374 ff. 1906.

Anrich, Ernst: Volk und Staat als Grundlage des Reichs. Stuttgart 1934.

Arendts, Karl: Das Gesetz über das Verfahren in Versorgungssachen. Bln. Stuttgart, 1935.

Bauer, Karl: Querverbindungen von Partei und Staatsbehörden. Diss. Tübingen 1936.

Baumbach, Adolf: Die Zivilprozeßordnung. 13. Aufl. Berlin, 1937.

Becker, Enno: Die Reichsabgabenordnung. 7. Aufl., Berlin, 1930.

Bernatzik: Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die Persönlichkeit der Behörden. Archiv für öffentl. Recht, Bd. 5 a. F. S. 169 ff. 1890.

v. Bitter: Handwörterbuch des preußischen Verwaltungsrechts. 3. Aufl. Leipzig, 1928.

Born, A.: Reichspreßgesetz. 4. Aufl. Berlin, 1931.

Bornhak, Karl: Preußisches Staatsrecht. Freiburg, 1888/9.

v. Brauchitsch, M.: Verwaltungsgesetze für Preußen.

Burkert, Karl Heinr.: Die Stellung der NSDAP im Staat. Diss. Breslau, 1934.

Dalcke: Strafrecht und Strafverfahren. 29. Aufl. Berlin, 1938.

Dennewitz, Bodo: Das Ämterwesen der Behörden und der NSDAP. Reichsverwaltungsblatt, 1934 S. 789 f.

Dernedde, Karl: Ämterverbindungen. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 98. Bd. S. 359 ff. Tübingen, 1938.

Dietz, Heinr. u. Hülle, Werner: Die Militärstrafgerichtsordnung. Berlin, 1935.

Dietze, Karl: Parteidienststellen und Parteimitglieder als Behörden und Beamte i. S. des Strafrechts. Deutsche Richterzeitung. 1934, S. 166 f.

Doehl, Wolfgang: Organ und Amtsträger. Diss. Jena, 1935.

Ebermayer, Lobe, Rosenberg: Reichsstrafgesetzbuch, 3. Aufl. Berlin, 1925.

Fabricius, Hans u. Stamm, Kurt: Bewegung, Staat und Volk in ihren Organisationen. 4. Aufl., Berlin, 1935.

Feine, Hans Erich: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Tübingen, 1937.

Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen, 1928.

— Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen, 1923.

Frank, Reinhard: Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. 18. Aufl. 1931. Nachtrag von Schäfer und v. Dohnanyi. Tübingen, 1936.

Forsthoff, Ernst: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Tübingen, 1931.

Freisler, Roland: Das neue Strafrecht als nationalsozialistisches Bekenntnis. In „Das Neue Strafrecht", 3. Bd. n. F. Berlin, 1936.

— Gedanken zum Schutz der Bewegung im neuen Strafrecht, ebd.

Frick, Wilhelm: Probleme des neuen Verwaltungsrechts. Deutsche Verwaltung, 1936, S. 329 ff.

— Der Neubau des Dritten Reichs. Bln. 1934.

Friedrichs, Karl: Behörden, Preußisches Verwaltungsblatt, 28. Jahrg. 1906/07, S. 41 ff.

— Streitverfahren. Berlin, 1929.

Friesenhahn, Ernst: Die Selbstverwaltung der öffentlichen Genossenschaft. Bei H. Frank, Deutsches Verwaltungsrecht. München, 1937.

Gierke, Otto: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin, 1887.
Gündel, Hartung, Niethammer: Ergänzungsband zur Strafprozeßordnung von Löwe, Hellweg, Rosenberg. 1936.
Gürtner, Franz: Das kommende deutsche Strafrecht. Besonderer Teil. 2. Aufl. Berlin, 1936.
Güthe u. Triebel: Die Grundbuchordnung für das Deutsche Reich. 6. Aufl. Berlin, 1936.
Haidn u. Fischer: Das Recht der NSDAP. München, 1937. 3. Auflage.
Häntzschel, Kurt: Reichspreßgesetz. Berlin, 1927.
— Die politischen Notverordnungen . . . Berlin, 1933.
Hatschek, Julius: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 5. u. 6. Aufl. Leipzig, 1927.
Heckel, Johannes: Staats-, Verwaltungs- und Kirchenrecht im Dritten Reich. In „Berichte über die Lage des Studiums des öffentlichen Rechts"." Hamburg, 1935.
Heyne, Moritz: Deutsches Wörterbuch. Leipzig, 1889.
Hoche, Werner: Verordnung zum Schutze des Deutschen Volkes. Berlin, 1933.
Höhn, Reinhard: Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken. Hamburg, 1935.
— Der Führerbegriff im Staatsrecht. Deutsches Recht, 1935, S. 296 ff.
— Führer oder Staatsperson? Deutsche Juristenzeitung, 1935, S. 65 ff.
Höhndorf, Erich: Beamter und öffentlicher Amtsträger. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 97. Bd. S. 147 ff. 1937.
Huber, Ernst Rudolf: Verfassung, Hamburg, 1937.
— Die Selbstverwaltung der Berufsstände. Bei H. Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 239 ff. München, 1937.
— Wesen und Inhalt der politischen Verfassung. Hamburg, 1935.
— Verträge zwischen Staat und Kirche im Deutschen Reich. Breslau, 1930.
— Einheit und Gliederung des völkischen Rechts. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 98. Bd. S. 310 ff. 1938.
Hußmann, Peter: Der Deutsche Arbeitsdienst, Berlin, 1935.
Jellinek, Walter (Jude): Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin, 1931.
Jerusalem, Franz W.: Der Staat. Jena, 1935.
Johanny, Karl: Partei und Staat. Diss. Würzburg, 1937.
Jonas, Martin: Kommentar zur Reichskostenordnung. Berlin, 1936.
Kempermann, Karl L.: Der Inhaltswandel der öffentlichen Körperschaft. Diss. Bonn, 1936.
Kluge, Friedrich: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. 11. Aufl. Bln. Leipz. 1934.
Koch, Erich: Die NSDAP. Leipzig, 1933.
Koellreutter, Otto: Grundriß der allgemeinen Staatslehre. Tübingen, 1933.
— Deutsches Verfassungsrecht. 3. Aufl. Berlin, 1938.
— Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin 1936.
Kohlrausch, Eduard: Strafgesetzbuch. Bln. Leipz., 1937.
Köttgen, Arnold: Deutsche Verwaltung, 2. Aufl. 1937.
— Vom deutschen Staatsleben, in Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 24, S. 1 ff. Tübingen, 1938.
Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Tübingen, 1911.
Laforet, Wilhelm: Deutsches Verwaltungsrecht, München, 1937.
Lingg, Anton: Die Verwaltung in der NSDAP. Deutsches Recht, 1935 S. 387 ff.
Loening, Edgar: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig, 1884.
Maunz, Theodor: Verwaltung. Hamburg, 1937.
— Das Verwaltungsrecht des nationalsozialistischen Staates bei H. Frank. Deutsches Verwaltungsrecht, München, 1937.
Mayer, Otto: Theorie des französischen Verwaltungsrechts. Straßburg, 1886.
— Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. München, 1924.
— Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht, in der Festgabe für Laband, Bd. I. 1907.

v. Meier, Ernst: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 2. Aufl. 1912.
Meißner, Otto u. Kaisenberg, Georg: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. Berlin, 1935.
Menzel, Eberhard: Volk und Staat, Nation und Reich. Eisenach, 1934.
Merkl, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927.
Meyer, Georg u. Anschütz, Gerhard: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919.
Mezger, Eduard: Der strafrechtliche Schutz von Staat, Partei und Volk, im NS.Handbuch für Recht und Gesetzgebung. 2. Aufl. 1936.
Münch, Kurt: Wirtschaftliche Selbstverwaltung. Hamburg, 1936.
Neeße, Gottfried: Das Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat. Dresden, 1934.
— Partei und Staat. Hamburg, 1936.
— Der Jugendführer des Deutschen Reiches. Archiv für öffentl. Recht. Bd. 26 n. F. S. 202 ff. 1935.
Nieberl, Albert: Die Reichsabgabenordnung. 3. Aufl. 1932.
NSDAP.: Das Organisationsbuch der NSDAP. 3. Aufl. München, 1937.
Olshausen: Kommentar zum Strafgesetzbuch. 11. Aufl. Berlin, 1927. Nachtrag von Freiesleben, Kirchner und Niethammer. Berlin, 1936.
Pfundtner und Neubert: Sammlung des Deutschen Reichsrechts seit 1933.
Reuß: Partei und Staat im Dritten Reich. Juristische Wochenschrift, 1935 S. 2314 ff.
Ritter, Joh. Martin: Bemerkungen zum Wandel des politischen Delikts . . . Juristische Wochenschrift, 1934 S. 2213 ff.
Rühl, Helmut: Zur Konstruktion der Rechtsbeziehungen zwischen staatlichen Behörden. Breslau, 1926.
Sanders, Daniel: Wörterbuch der deutschen Sprache. Leipzig, 1860.
Schäfer, Leopold, Richter, Schafheutle: Die Strafgesetznovellen von 1933 und 1934. Berlin, 1934.
Schmidt-Leonhardt u. Gast: Das Schriftleitergesetz. Berlin, 1934.
Schmitt, Carl: Staat, Bewegung, Volk. Hamburg, 1933.
— Der Begriff des Politischen. 3. Aufl. Hamburg, 1933.
Schmoller, G.: Einleitung zu „Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung Preußens im 18. Jahrhundert" (Acta Borussica). I. Bd. Berlin, 1894.
Schoen, Paul: Deutsches Verwaltungsrecht. Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 7. Aufl. IV. Bd. S. 216 ff. 1914.
Schornstein, H. Joach.: Organpersönlichkeit und Organkompetenz. Bonn, Köln, 1933.
Schrieber, K. Friedr.: Das Recht der Reichskulturkammer. Berlin, 1935.
Schröder, Richard u. v. Künßberg: Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte. 7. Aufl. 1932.
— Deutsches Rechtswörterbuch. Weimar, 1932.
Schulz, H.: Die Reichsversicherungsordnung. 6. Aufl. Berlin, 1925.
v. Schwerin, Frh. Claudius: Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. 1934.
Schwinge, Erich: Militärstrafgesetzbuch. Berlin, 1936.
Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht. 1928.
Soergel, H. Theodor: Bürgerliches Gesetzbuch. III. Bd. Stuttgart, 1937.
Sommer, Walter: Die NSDAP als Verwaltungsträger, bei H. Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, München, 1937.
v. Stengel u. Fleischmann: Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. I. Bd. Tübingen, 1911.
Stenglein: Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen. Berlin, 1928,31, 1933.
Stein, Friedrich u. Jonas, Martin: Kommentar zur Zivilprozeßordnung. 15. Aufl. Tübingen, 1934.
Stier-Somlo: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. Bd. I. Berlin, 1926.
Stumpf, Karl: Die Struktur der modernen Partei, und ihre Stellung im Staat. Diss. Jena. 1934.

Tatarin-Tarnheyden, Edgar: Werdendes Staatsrecht. Berlin, 1934.
Thieme, Paul: Grundbuchordnung für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Berlin, 1936.
Thoma, Richard u. Anschütz, Gerhard: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Tübingen, 1931/32.
Warneyer, Otto: Die Zivilprozeßordnung. 7. Aufl. Berlin, 1937.
Wolff, Hans Joachim: Organschaft und juristische Person. Berlin, 1933/34.
Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 1895.
Zycha, Adolf: Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit. Weimar, 1937.

**Zeitschriften und Entscheidungssammlungen.**

Deutsche Justiz (DJ.)
Deutsches Recht (DR.)
Deutsche Richterzeitung (DRZ.)
Deutsche Juristenzeitung (DJZ.)
Jugend und Recht.
Juristische Wochenschrift (JW.)
Reichsverwaltungsblatt (RVBl.)
Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht (ZAkDR.)
Rechtsprechung des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ.)
Rechtsprechung des Reichsgerichts in Strafsachen (RGSt.)
Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts (OVG.)
Jahrbuch der Entscheidungen des Kammergerichts (KGJ.)
Goltdammers Archiv für Strafrecht und Strafprozeß (GA.)
Rechtsprechung des Reichsfinanzhofs (RFH.)
Oppenhoff, Rechtsprechung des Obertribunals (Opph.)
Entscheidungen des kgl. geheimen Obertrbiunals, Bd. 4, 1840.
Arbeitsrechtssammlung.

# VORWORT.

Der Aufbau des neuen Reiches ist in vollem Fluß begriffen. Dienststellen und Behörden entstehen und werden aufgelöst. Einrichtungen wechseln von der Bewegung zum Staat und vom Staat zur Bewegung. Unter solchen Umständen mag es manchem mißlich erscheinen, sich mit einem Rechtsgebiet zu beschäftigen, daß mitten in diesem Wandel steht, ja, dessen Problematik sich gerade aus der Entwicklung ergibt.

Doch gerade die Entwicklung enthält manches, das im Stadium der Ruhe schwerer zu erkennen ist, sie läßt uns das Wesen von Einrichtungen leichter begreifen, deren Werden wir verfolgt haben. Zwar sind viele Fragen, die im Laufe eines derartig bewegten Zeitabschnitts auftreten, nur von vorübergehender Bedeutung, aber der Verkehr verlangt auf alle eine Antwort. Um so wichtiger ist es daher, schon frühzeitig für Fragen eine Lösung zu finden oder wenigstens zu suchen, die im Laufe der Zeit in immer dringlicherer Form gestellt werden und zu ihrer endgültigen Bearbeitung einer gewissen Unterlage und Vorarbeit bedürfen. Ein solches Problem soll Inhalt der vorliegenden Arbeit sein.

Das Verhältnis von Behörden und Parteidienststellen soll hier untersucht werden, um nach Grundsätzen zu forschen, die für eine Lösung der Frage der Anwendung des Behördenrechts auf Parteidienststellen von Nutzen sein können. Die Arbeit soll daher weder eine Abhandlung über den Aufbau der Partei enthalten, noch sich eingehender mit dem Wesen der Parteidienststellen beschäftigen, als zur Lösung der Aufgabe unbedingt nötig ist. Für Untersuchungen, die sich lediglich mit Parteieinrichtungen beschäftigen oder das Wesen der Bewegung erforschen wollen, ist die Zeit noch nicht reif. Wohl aber zeigen die Schwierigkeiten, mit denen die Rechtsprechung bei der Anwendung des Behördenrechts zu kämpfen hat, daß eine Erörterung dieses Gebiets nicht vorzeitig versucht wird. Es soll daher unter Vermeidung jeder unbefugten Erörterung von Parteiangelegenheiten nur eine zeitgemäße Frage der Rechtsanwendung untersucht werden.

# Erster Teil.

# DIE BEHÖRDE ALS STAATSORGAN.

## § 1. Problemstellung und geschichtlicher Überblick.

1. Eins der wesentlichsten Merkmale des modernen Staates ist die Verwaltung durch einen Behördenapparat; die Bearbeitung aller Staatsaufgaben durch diese ständigen Amtsstellen ist aus der Verwaltung der Staaten nicht mehr fortzudenken. Bedingt ist die stets wachsende Behördenorganisation durch die räumliche Ausdehnung der Staaten und durch die Vielfalt der öffentlichen Aufgaben. Mit Zahl und Bedeutung der Behörden wächst gleichfalls auch die Zahl der gesetzlichen Vorschriften und Verfügungen, die sich auf sie beziehen. Soweit die betreffenden Vorschriften genau angeben, welche Behörde sie angehen, oder auch wenn ohne diese Angaben ihr Geltungsbereich sinngemäß eng begrenzt ist, bereitet die Anwendung der Gesetze und Verordnungen dem Rechtswahrer keine besonderen Schwierigkeiten.

Neben diesen Sondervorschriften sind aber auch über die verschiedensten Gesetze eine gewisse Zahl von Normen verstreut, die ein allgemeines Behördenrecht darstellen, indem sie wenigstens einige Grundsätze enthalten, die für alle Behörden Gültigkeit beanspruchen. Die Umgrenzung des Anwendungsgebiets dieser allgemeinen Normen nun ist im Laufe der letzten Jahre schwankend geworden, da mit den Dienststellen im Bereiche der Partei behördenähnliche Gebilde entstanden sind. Die Frage, wie weit auf sie die Vorschriften über Behörden Anwendung finden, hat Wissenschaft und Rechtsprechung in steigendem Maße beschäftigt. Es soll die Aufgabe dieser Arbeit sein, zu untersuchen, welche grundsätzlichen Beziehungen zwischen Behörden im Sinne der geltenden Gesetze und den Dienststellen der Partei bestehen und welche der Vorschriften, die sich auf Behörden beziehen, auch auf Parteidienststellen anwendbar sind.

Mit der Behörde ist nicht wahllos irgend ein Rechtsinstitut aus der Fülle des Verwaltungsrechts herausgegriffen, um seine Beziehungen zu Bewegung und Staat zu prüfen, vielmehr ist die Behörde eine Einrichtung, die von Anfang an auf das engste mit dem modernen Staat verbunden ist. Die Untersuchung ihrer Stellung zur Parteiorganisation soll dazu beitragen, das Problem des Verhältnisses von Partei und Staat einer Klärung näher zu bringen. Einleitend soll hier kurz die Geschichte der Behörde hauptsächlich an Hand der preußischen Entwicklung aufgezeigt

werden und im Anschluß daran die Entstehung des Behördenbegriffs verfolgt werden, wobei mit der Untersuchung des Wortes „Behörde" begonnen wird.

2. Die Geschichte der Entwicklung unserer Staatsverwaltung ist die Geschichte der Bildung einer Behördenorganisation in den Territorien. Für das Reich des Mittelalters war es bezeichnend, daß die meisten Hoheitsrechte, dinglich oder persönlich radiziert, in den Händen von Feudalherren lagen, die oft nur noch dem Namen nach Lehnsträger des Reiches waren, — eine Folge der Zersplitterung der Königsmacht durch die Lehnsverfassung[1]), welche zur Grundlage der öffentlichen Verwaltung geworden war. Die wenigen Hoheitsrechte, die dem Kaiser im ganzen Reichsgebiet noch zustanden, konnte er meist nicht ausüben, weil ihm ein entsprechender Verwaltungsapparat fehlte. Als behördenähnliche Einrichtung ist nur das Kammergericht zu nennen; doch gehört es weniger dem ausgehenden Mittelalter als der beginnenden Neuzeit an. Der Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit stellt sich unter diesem Gesichtspunkt als eine Wendung vom Lehnsstaat zum Behördenstaat dar. Das alte Reich tat allerdings diesen Schritt nicht mehr. Es starb langsam in seinen überlieferten Formen ab[2]).

Mit beginnender Neuzeit war die Reichsgewalt in viele Splitter zerschlagen, um die sich die territorialen Gewalten der Stände und Landesherren stritten. Der Kampf um die Macht brachte die Entwicklung der Territorien zu Behördenstaaten, d. h. gleichzeitig zu modernen Staaten, zeitweilig ins Stocken. Die Fürsten konnten solange keinen geordneten Herrschaftsapparat einrichten, als ihnen jedes Hoheitsrecht von den Ständen streitig gemacht wurde; sie mußten sich mit einer stets wachsenden Schar von Vertrauten und Dienern behelfen. In den Geheimen Räten, welche die Landesherren aus ihren Vertrauten bildeten, liegen die ersten Ansätze zu einer Generalbehörde, aus der sich später alle anderen Verwaltungszweige abspalteten[3]).

Ein Sieg der Stände dagegen hätte eine Schwächung des Behördengedankens bedeutet, denn die ständischen Verwaltungseinrichtungen waren im allgemeinen gering. Sie hingen eng mit der Finanz- und Steuerverwaltung zusammen[4]). Der Grundsatz der Wahl der Organe und ihre repräsentative Stellung zeigen, wie weit die ständische Verwaltung vom Behördenstaat entfernt war. Sie entwickelte sich in einer andern Richtung, als sie der Fürstenstaat anstrebte. Als Beispiel mag die Kreisverfassung der märkischen Ritterschaft dienen[5]), die wohl den Reichskreisen nachgebildet war[6]). Im ganzen scheint der ständische Verwaltungsgedanke

1) Frh. v. Schwerin: Grundz. d. dtsch. Rechtsgeschichte, S. 99.
2) v. Schwerin, a.a.O. S. 101.
3) Feine: Dtsch. Verf.gesch. d. Neuzeit, S. 13. „Wiege der Zentralbehörden". Zycha: Dtsch. R.gesch. d. Neuzeit, S. 106 ff.
4) Feine, S. 16. Zycha, S. 113.
5) Schwerin, S. 288.
6) Schröder-Künßberg: Lehrb. d. dtsch. R.gesch., S. 954.

mehr deutsch-rechtlicher Herkunft zu sein, während der Behördengrundsatz des Fürstenstaates den Zentralisationsbestrebungen des französischen Königtums entspricht, die auf deutschem Boden zuerst in Österreich aufgenommen wurden [7]).

Im Machtkampf zwischen Ständen und Landesherren setzten sich die Fürsten durch. Die Stände vertraten zwar ebenfalls grundsätzlich die Interessen aller Bevölkerungsschichten, doch verteidigten sie nur die Belange ihres Territoriums, auch wenn sie sich in der Abwehr gegen den Fürsten mit andern Territorien verbanden, während der Landesherr für das Wohl aller Gebiete in ihrer Gesamtheit, für seinen Staat, eintrat. Daher brachte das Anwachsen der fürstlichen Gewalt eine Stärkung der Behördenzentralisation mit sich, die gleichzeitig einen weiteren Ausbau und eine größere Verfeinerung des Behördensystems bedeutete. Während für uns heute das Wort „Behörde" leicht den Beigeschmack von staubigen Aktenstößen und umständlicher Langsamkeit hat, wirkte die Entwicklung der Behörden in dem jungen Fürstenstaat wie ein Wirbelwind, der die veralteten Einrichtungen fortblies, die den Ansprüchen einer strafferen Zusammenfassung aller Kräfte (Merkantilismus!) schon seit langem nicht mehr entsprachen [8]).

3. Die sprachgeschichtliche Entwicklung des Ausdrucks „Behörde" und seine Verwendung ist leider noch nicht hinreichend erforscht. Allein das Rechtswörterbuch von Schröder und Künßberg [9]) bringt bereits für das Jahr 1320 in einem niederdeutschen Text das Wort „behör" im Sinne von Zuständigkeit und weist „behörde" im modernen Sinne in einer bremischen Polizeiordnung vom Jahre 1693 nach [10]). Ferner kennt eine Sammlung Nürnberger Erlasse den Behördenbegriff um 1744 (ebd.). Alle anderen Wörterbücher verweisen die Entstehung des Behördenbegriffs in das Zeitalter Adelungs und Campes, also in die Mitte des 18. Jahrhunderts [11]). Das Wort „Behörde" soll demnach zuerst im Kanzleistil entstanden sein und sich aus der Wendung „des behörigen Ortes" entwickelt haben [12]). Eine Widerlegung dieser Ansicht, daß der Ausdruck „Behörde" seinen heutigen Sinn erst im 18. Jahrhundert erhalten habe, ist offensichtlich in den von Schröder und Künßberg angeführten Zitaten zu erblicken. Jedenfalls wurde dieses Wort im 18. Jahrhundert in verschiedenen Bedeutungen verwendet, denn in Goethes Werken hat es noch den alten Inhalt von „Aufgabe, Zuständigkeit" [13]).

Während der Ausdruck für den Wortschatz der Bremer und Nürnberger Gesetze bereits früher nachgewiesen ist, bleibt die „Be-

7) Zycha, a.a.O., S. 106/07.
8) Feine, a.a.O., S. 29.
9) Dtsch. Rechtswörterb. I. Bd. Art. „behörde", S. 1454.
10) Ebd.: Art. „behörde".
11) Für viele: Kluge, Etym. Wörterb. d. dtsch. Spr. Art. „Behörde".
12) Heyne: Dtsch. Wörterb. I. Bd. Art. „Behörde".
13) Ges. Werke (Leipz. Ausg. 1840) V 266, zit. nach Sanders, Wörterb. d. dtsch. Sprache, 1860.

hörde" der preußischen Amtssprache anscheinend noch durch das ganze 18. Jahrhundert hindurch unbekannt. Wenigstens ist in den Acta Borussica kein Beleg für den Ausdruck „Behörde" zu finden. Das „Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten" von 1794 (1791) kennt den Begriff ebenfalls nicht. Ob man sich nun der gemeinsamen Wesensmerkmale der Verwaltungsstellen noch nicht bewußt war oder ob der Behördenbegriff zwar bekannt, aber nicht üblich war, das kann hier nicht festgestellt werden; jedenfalls brachte erst das neue Jahrhundert, das so manchen Zopf abschnitt, den voll ausgeprägten Begriff auch in der preußischen Gesetzessprache. Das plötzliche Erscheinen eines fertig entwickelten Begriffs ist ungewöhnlich, doch läßt es sich dadurch erklären, daß der Behördenbegriff aus den Gesetzen eines anderen Landes übernommen wurde oder daß man mit der Umordnung des Verwaltungsaufbaus das Gemeinsame aller Amtsstellen klarer als vorher erkannte, während bis dahin das verbindende Element durch die geschichtlich gegebene Vielgestaltigkeit der Organisation verdeckt war. Es ist jedenfalls nicht zufällig, daß mit der Neuordnung des preußischen Staates auch der Behördenbegriff in der Gesetzessprache erscheint, in der er seitdem eine bedeutende Rolle gespielt hat[14]). Erst durch diese ganz bestimmte Art der Verwendung in Gesetzen und Verordnungen hat der Ausdruck „Behörde" einen weit über die Zuständigkeit hinausgehenden Inhalt erhalten.

Von dieser Zeit an war der Ausdruck „Behörde" inhaltlich keiner Änderung mehr unterworfen. Er hatte das Ende seiner Entwicklung erreicht und stand nunmehr fest. Wissenschaft und Rechtsprechung begannen, eine Begriffsbestimmung zu entwickeln, die immer klarere Formen annahm und heute als feststehend angesehen werden muß. Abweichungen und Schwankungen im Werdegang der Begriffsbestimmung sind nicht dadurch bedingt, daß der Charakter der Behörde noch Änderungen durchmachte, sondern sind vielmehr in der Entwicklung der Staats- und Rechtsauffassung begründet. Ich darf z. B. auf die verschiedene Behandlung der Kirchenbehörden verweisen, die noch an anderer Stelle zu besprechen ist.

Der Sieg der nationalsozialistischen Weltanschauung ist nicht ohne Spuren am Wesen der Behörde vorübergegangen. Es ist daher die Aufgabe dieser Arbeit, die Frage zu lösen, ob eine Änderung des Behördenbegriffs oder sogar eine Einreihung der Parteidienststellen in die Reihe der Behörden stattgefunden hat. Jedenfalls ist der innere Aufbau der Behörden durch den Umbruch und die Einführung des Führergrundsatzes berührt worden. Während sich bereits von Anfang an das monokratische Prinzip in der Verwaltung als zweckmäßig erwiesen hatte, ist nun der Grundsatz

14) Publikand. betr. d. veränd. Verfass. d. ob. Staatsbehörde v. 16. 12. 1808; Verordn. weg. verb. Einr. d. Provinzial-, Polizei- u. Finanzb. vom 26. 12. 08 und Verordn. üb. die veränd. Verfass. aller obersten Staatsb. vom 27. 10. 1810.

des Einmannsystems bei allen Behörden maßgebend geworden[15]). Auch die kollegial besetzten Gerichte machen davon keine Ausnahme, denn nicht die Spruchkammern, bei denen der Gesamtwille durch Abstimmung ermittelt wird, sind die Behörden, sondern das Gericht als Verwaltungseinheit, das in dieser Hinsicht monokratisch aufgebaut ist („Der Oberlandesgerichtspräsident").

## § 2. Der Inhalt des Behördenbegriffs.

1. Die Frage der Anwendung des Behördenbegriffs auf Parteidienststellen ist letzten Endes eine Auslegungsfrage, wie sie immer entsteht, wenn für neue Erscheinungsformen der Rechtswelt noch nicht die nötigen Normen geschaffen sind. Die grundsätzliche Änderung in der Wirkungsweise der Behörden dagegen, die Durchsetzung des monokratischen Prinzips, hat in der Anwendung der betreffenden Gesetze auf Behörden keine Neuerung mit sich gebracht, zur Streitfrage ist vielmehr nur die Erstreckung auf Dienststellen der Bewegung geworden.

Die Art, wie und in welchem Zusammenhang das Wort „Behörde" in der Gesetzessprache verwendet wird, hat zur Folge gehabt, daß die Auslegung zuerst und fast ausschließlich bei dem Behördenbegriff des Strafgesetzbuchs auf Schwierigkeiten gestoßen ist. In den meisten anderen einschlägigen Gesetzen ergibt sie sich entweder klar aus dem Gesetz selbst, oder der Anwendungsbereich des Gesetzes liegt überhaupt nicht im Wirkungskreis der Bewegung. So kommt es, daß verhältnismäßig sehr selten der Behördenbegriff der Zivilprozeßordnung, der Reichsabgabenordnung oder Reichsversicherungsordnung in Bezug auf seine Stellung zu den Parteidienststellen untersucht wird. Da aber die Neuordnung und weitere Durchdringung unseres ganzen Rechts erst am Anfang steht, ist nicht abzusehen, ob sich nicht auch noch die Auslegung anderer Gesetze als nur des Strafgesetzbuchs in Hinsicht auf die Ausdehnung des Behördenbegriffs als dringlich erweisen wird.

Entsprechend dem Stand der Rechtsprechung und des Schrifttums, wird es sich in dieser Arbeit nicht vermeiden lassen, daß die Behandlung des strafrechtlichen Behördenschutzes einen verhältnismäßig weiten Raum einnimmt. So sehr sich aber auch Theorie und Praxis mit diesen strafrechtlichen Fragen beschäftigen, verweisen doch die oben angestellten Überlegungen und die bevorstehende Neugestaltung des Strafrechts auf eine breitere Bearbeitung, die nicht nur auf ein einzelnes Gebiet ausgerichtet ist.

Aber auch eine Untersuchung des Behördenbegriffs in einer möglichst großen Zahl von Gesetzen würde dem Zweck der Arbeit nicht entsprechen. Sie wird sich vielmehr auf die Gesetzesstellen zu beschränken haben, die wirklich für die Anwendung auf Par-

15) Stuckart in DR. 1936/343; pr. Anpass. Ges. vom 15. 12. 33.

teidienststellen in Betracht kommen können. Eine weitere Grenze findet die Darstellung an der Trennung zwischen Parteidienststellen und Dienststellen der Stände und ständischen Organisationen. Während die Frage der Anwendung von Normen über Behörden auf Parteidienststellen sich mit der Stellung von Bewegung und Staat zu befassen hat, erschöpft sich die Untersuchung über die Anwendung dieser Normen auf ständische Dienststellen (unter der Voraussetzung, daß man die ständischen Gemeinschaften organisatorisch der Sphäre des Staates zuordnet)[16]) hauptsächlich in der Betrachtung des hoheitlichen Moments im Behördenbegriff. Zu anderen Ergebnissen wird die Untersuchung unter der Voraussetzung führen, daß die Stände, unmittelbar im Volk verwurzelt, organisatorisch einen eigenen Bereich bilden[17]), oder aber dem Bereich der Partei bzw. den Bereichen des Staates und der Partei zugehören[18]).

Die begriffliche Unklarheit in der Unterscheidung von Reich und Staat macht es nötig, an dieser Stelle den Reichs- und Staatsbegriff kurz zu erläutern, wie er in der Arbeit verwendet werden soll. „Staat" soll hier im Gegensatz zu „Bewegung" verstanden werden, also als Staatsapparat, der Verwaltung und Wehrmacht umfaßt. Die Staat und Bewegung überwölbende Einheit ist dagegen das „Reich", die organisierte Gemeinschaft aller deutschen Reichsbürger und ihrer Angehörigen auf der Grundlage des deutschen Reichsgebiets. Diese Ordnung, die nur rein organisatorisch gedacht ist, entspricht wohl der herrschenden Auffassung, abgesehen von den Unterschieden, die dadurch entstehen, daß Stände oder Wehrmacht noch als dritte Säule neben Staat und Bewegung gestellt werden.

Begrifflich ist die Bezeichnung der höheren Einheit noch nicht entschieden und schwankt zwischen „Reich" und „Staat"[19]). Wenn hier der Ausdruck Reich verwendet wird, so soll er eben nur als staatsrechtlicher Begriff benutzt werden. Unberührt bleibt weiterhin sein staatsphilosophischer Inhalt, der das Reich als politisches Hochziel, als Zusammenfassung aller Deutschen in einer geistigen und politischen Reichsbürgerschaft ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen sieht[20]). Dieser letzte und höchste Reichsgedanke gehört weniger in den alltäglichen Arbeitskreis des Staats- und Verwaltungsrechtlers; wenn er trotzdem zu dem gleichen Ausdruck greift, muß er sich stets des Verbindenden und Trennenden bewußt bleiben, das zwischen dem staatsrechtlichen und dem philosophisch-politischen Reichsgedanken liegt.

16) Koellreutter, Verf.recht. S. 197.
17) Huber, Verfassung, S. 284 ff.
18) Hoche, DV. 1937, S. 3.
19) Neeße, Partei und Staat, S. 19/20. Menzel, Volk und Staat . . . 18 ff. Heckel, Staats-, Verwaltungs- und Kirchr. im Dritten Reich. Frick, Der Neubau des Reichs.
20) Anrich, Volk und Staat als Grundl. d. R.

Es ist hier nicht der Raum, sich mit den verschiedenen Anschauungen über die organisatorische Zuordnung der Stände auseinanderzusetzen, vielmehr kann nur der Versuch gemacht werden, die Anschauung zu begründen, welche für die Beschränkungen des Themas maßgebend sein soll, nämlich die, daß die Ordnungen der Stände und ihrer Organisationen, was ihre Form anlangt, in den Bereich des Staates gehören. Es ist wiederholt betont worden, daß die Stände eine rein berufsmäßige Zusammenfassung der Volksgenossen darstellen sollen und in keiner Beziehung mit den Ständen historischer Zeiten zu vergleichen sind. So betont Huber gegenüber Spann, daß die Stände nicht souverän sind; ihre Verwaltungshoheit leiten sie vom Reich ab und betätigen sie unter der Aufsicht des Staates[21]). Es entspricht daher nicht der Bedeutung der Stände, wenn man sie unmittelbar neben Staat und Bewegung in den großen Rahmen des Reiches stellt. Daß sie in einer großen organisatorischen Gliederung erst hinter Bewegung und Staat folgen können, erhellt schon daraus, daß sie, rein historisch betrachtet, ihr öffentliches Wesen nicht unmittelbar vom Reich, sondern von den beiden Säulen des Reiches, Staat und Bewegung (falls man die DAF. als Dachorganisation zu den ständischen Organisationen rechnet)[22]), herleiten.

Mit Ausnahme der Deutschen Arbeitsfront (im folgenden DAF.) hat der Staat die Stände und ständischen Organisationen selbst aufgerichtet, oft unter Benutzung entsprechender Parteistellen (agrarpolitischer Apparat der Partei als Grundlage des Reichsnährstandes), er hat sie ausgebaut und sich die Aufsicht über sie vorbehalten. Sie sind in organisatorischer Beziehung in den Staatsapparat als Selbstverwaltungskörper mittelbar eingegliedert. Diese Rechtslage rechtfertigt die Annahme, daß die Stände und ihre umfassenden Organisationen keine der Bewegung und dem Staat gleichgeordneten Gebilde sind[23]).

Die Grenze zwischen Parteidienststellen und Amtsstellen der Stände und ihrer Organisationen verläuft mithin zwischen den Dienststellen der DAF., die noch Parteistellen sind, ebenso wie die Dienststellen des NS. Rechtswahrerbundes einerseits, und den Behörden des Reichsnährstandes und Ämtern der Reichsärzteschaft als Beispiel für die ständische Verwaltung im Rahmen der Staats-

21) Huber, Die Selbstverwaltung der Berufsstände in Frank, Deutsch. Verw.r. S. 241/3.

22) Maunz, Verwaltung, S. 165; Koellreutter, Dtsch. Verfass.r., S. 197.

23) Huber in Frank (Deutsches Verw.r.) nimmt an, daß Aufsicht und Organisationsgewalt über die Stände und ihre organisatorischen Zusammenfassungen dem Reich zustehen. Das soll hier nicht bestritten werden, da alle Gewalt letzten Endes beim Reich, d. h. beim organisierten deutschen Volk, liegt. Da sich jedoch das Reich unterhalb der Sphäre der Führung nur in der Form von Staat und Bewegung verwirklicht, ist es unbedingt nötig festzustellen, von welchem dieser beiden Bereiche die Stände betreut und beaufsichtigt werden. So teilweise auch Maunz, Verw., S. 164 f. der die Stände wenigstens zum Teil, die Wirtschaftsorganisationen ganz, dem Rechtskreis des Staates bzw. der Bewegung zuweist.

organisation andrerseits. Je nach dem Rechtskreis, zu dem der Stand bzw. die ständische Organisation gehört, wird die Verwaltung von Behörden oder Dienststellen geführt. Im Bereich der Partei steht allerdings als Standesordnung bisher nur die DAF. Sie ist besser als ständische Organisation zu bezeichnen, da sie mehrere Stände umfaßt. Der NS. Ärztebund, der NS. Lehrerbund, der Reichsbund Deutscher Beamter (Verordnung vom 29. 3. 1935) und der NS. Bund Deutscher Technik (Verordnung vom 5. 12. 1935) sind noch nicht zu Ständen entwickelt und stehen einer ähnlichen, oft größeren Organisation im Rechtskreis des Staates gegenüber, deren Führungszelle sie darstellen, bzw. sie haben selbst die Aufgabe, eine Standesordnung zu schaffen[24]). Alle übrigen Standesordnungen und Wirtschaftsorganisationen gehören in den Rechtskreis des Staates. Ob nun im Rahmen des Staates Behörden, im Rahmen der Bewegung Dienststellen der Partei die Verwaltung führen, das hängt noch weiterhin davon ab, ob sämtliche Merkmale von Behörde und Dienststelle gegeben sind.

2. Aus der vielfältigen Verwendung des Ausdrucks „Behörde" in Gesetzen und Verordnungen hat die Rechtsprechung eine Begriffsbestimmung abgeleitet, deren Entwicklung jetzt durch ein ganzes Jahrhundert zu verfolgen ist. Durch den ständigen Ausbau und die Erweiterung der Erkenntnisse früherer Urteile ist gewissermaßen eine klassische Definition der Behörde entstanden, deren Ansätze schon in einem Plenarbeschluß des kgl. preußischen Obertribunals vom 27. 5. 1839 zu finden sind[25]), denn dort werden als Merkmale einer Behörde hervorgehoben: die ausschließliche Zuständigkeit, öffentliches Wesen und Selbständigkeit. Um die Mitte des Jahrhunderts sah man als wesentlichstes Moment der Behörden die Organeigenschaft an, die aus dem Recht zur Vertretung der betreffenden Körperschaft, sei es Staat oder Stadt, entnommen wurde[26]). Dazu trat immer häufiger das Erfordernis der öffentlichen Autorität[27]). Ob eine Behörde vom Staat eingerichtet sein müsse oder wenigstens staatliche Zwecke verfolgen müsse, blieb meist noch unklar[28]). Nicht selten wurde betont, daß der Behör-

24) So z. B. Fabricius und Stamm, Bewegung, Staat und Volk, S. 176 für den BNSDJ (NSRB) „Ihm ist die Aufgabe zugewiesen, die unter seiner Führung zusammengefaßten Diener am Recht aller Grade in den zukünftigen ständischen Aufbau zu überführen . . ."

25) Entsch. d. kgl. pr. Obertribunals, Bd. 4. 1840.

26) GA. 12/549 = Opph. 1/470 vom 28. 6. 1861. „Diese vertreten dann nach außen den Magistrat und stellen so in ihrer Gesamtheit eine öffentliche Behörde dar." Eb. so Opph. 5/507 vom 16. 3. 1865 „Daß aber die . . . zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige gebildeten besonderen Deputationen nach außen hin den Magistrat, also die Obrigkeit vertreten und somit in ihrer Gesamtheit eine öffentliche Behörde vorstellen . . ."

27) Opph. 8/108 vom 8. 2. 1867. „Unter Behörde ist jedes Organ der Staatsregierung zu verstehen, welches von derselben berufen ist, unter öffentlicher Autorität die Herbeiführ. d. Zwecke des St. zu ermögl." S. a. 5/561.

28) Opph. 10/134 vom 5. 3. 69. „Das Kirchenkollegium zu N. haben die Vorderrichter mit Recht für eine Behörde angesehen, denn die Kirchenkoll.

denbegriff wegen seiner vielfachen Verwendungsart schwankend sei, so daß also der Ausdruck „Behörde" durch die Art seiner Verwendung erst einen bestimmten Sinn erhalte[29]).

Kammergericht und Reichsgericht führten die Entwicklung des Behördenbegriffs zum Abschluß. Bekannt ist der Beschluß der vereinigten Strafsenate vom 14. 11. 1888[30]) und die Entscheidung des Kammergerichts vom 2. 3. 1903 (KGJ. 26 A 85), die zu § 29 GBO. und § 415 ZPO. erging. Im Schrifttum ist es hauptsächlich Friedrichs, der sich mit dem Inhalt des Behördenbegriffs beschäftigt hat[31]). Seine Definition stimmt zwar nicht in allen Teilen mit der überein, welche die Rechtsprechung herausgebildet hat, doch faßt sie die in den Urteilen verschieden stark hervorgehobenen Merkmale der Behörden gleichmäßig zusammen. Friedrichs' Begriffsbestimmung lautet folgendermaßen[32]): „Eine Behörde ist vorhanden, wenn eine oder mehrere Personen unter einem gemeinsamen Namen die Geschäfte des Staates oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit ausschließlicher sachlicher und örtlicher Zuständigkeit derartig bearbeiten, daß die gegenwärtig tätigen Personen mit ihren Vorgängern und Nachfolgern in der Beschäftigung (im Amt) als Einheit gedacht und der in bestimmter Form ausgesprochene Wille der zusammenarbeitenden Personen, oder wenigstens eines Teiles von ihnen, als Wille des Staates oder der Körperschaft gedacht wird. Im Gegensatz zur juristischen Person ist die Behörde handlungsfähig, aber nicht rechtsfähig."

Friedrichs hat die Behörde also nicht als Organ bezeichnet, wie es in der Rechtsprechung üblich ist[33]). Da er aber gleichzeitig feststellt, daß der Wille der die Behörde bildenden Personen als Wille des Staates bzw. der Körperschaft zu gelten hat, so geht daraus hervor, daß Friedrichs zwar das Wort „Organ", aber nicht die Denkform vermieden hat.

Auch das herkömmliche Merkmal der „öffentlichen Autorität" fehlt in der angeführten Begriffsbestimmung. Es ist in seinem Inhalt nicht eindeutig, und das Festhalten der Rechtsprechung an

---

beruhen auf einer gesetzl. Verf. und sind als solche zu einer bestimmt. amtl. Wirksamkeit, der Verw. d. äußeren Rechte der K.gesellsch. berufen . . ." S. a. Opph. 8/108.

29) Loening, Lehrb. d. dtsch. Verw.r., S. 30. „Überhaupt kann nicht verkannt werden, daß der Sprachgebrauch in der Verwertung des Wortes Behörde vielfach schwankt . . .". Art. Behörde in Bitters Handwörterb. Becker in Steuer und Wirtschaft 1930 I S. 267 ff. A. A. KGJ. 11/136 (143).

30) RGSt. 18/246/61. (249). „Richtig ist nun, daß die Behörde ein Organ der Staatsgewalt ist, welches dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität nach eigenem Ermessen für die Herbeiführung der Zwecke des Staates tätig zu werden . . . Keine Behörde ist denkbar ohne eine solche Organisation, welche dieselbe in den allgemeinen Organismus der Behörden in der Art einfügt, daß der Bestand der Amtsstelle unabhängig ist von der Existenz, dem Wegfall, dem Wechsel des Beamten als der physischen Person, welcher die Besorgung der in den Kreis des Amtes fallenden Geschäfte anvertraut ist."

31) Z. B. in Streitverfahren, S. 97. Pr.Verw.Bl. Jahrg. 28 S. 41 ff., 58 ff. Art. Behörde im Handwörterbuch von Stier-Somlo

32) Streitverfahren, S. 97.

diesem unbestimmten Ausdruck läßt sich nur aus der Entwicklung des Behördenbegriffs erklären[34]). Versteht man darunter das öffentliche Wesen der Behörde, so enthält auch Friedrichs Definition dieses Merkmal, da es sich von selbst aus der Einschränkung ergibt, daß nur Staat und Körperschaften des öffentlichen Rechts Behörden einrichten und halten können. Sieht man aber darin eine nach außen wirkende Hoheitsgewalt, so scheint Friedrichs in seiner Begriffsbestimmung auf dieses Merkmal zu verzichten[35]), während sich die Rechtsprechung nicht immer klar entscheidet, wofür das Urteil des 2. Sen. in Strafsachen beim Reichsgericht vom 11. 3. 37 als Beispiel dienen mag[36]).

3. Während das öffentliche Wesen der Behörde unbestritten ist, wird die Frage nach dem Grad der von ihr ausgeübten Hoheitsgewalt sehr verschieden beantwortet. Die Entscheidung allein, ob eine Behörde begriffsnotwendig Hoheitsgewalt ausüben muß, vermag keine Lösung des Problems zu bringen, solange das Wesen der Hoheitsgewalt nicht feststeht. Ist sie nur Zwangsgewalt, oder gibt es auch eine andere hoheitliche Betätigung? Es ist nicht zu leugnen, daß die Zwangsgewalt ein sicheres Kennzeichen für die Ausübung von obrigkeitlicher Gewalt ist[37]). Man kann auch sagen, daß obrigkeitliche Gewalt da ausgeübt wird, wo die Rechtslage durch Verwaltungsakte im weitesten Sinne gestaltet wird, bzw. wo das Mittel der Rechtsgestaltung der Befehl ist[38]). Daraus ergibt

33) RGSt. 18/246; KGJ. 35 A 217.

34) S. Opph. 8/108. RGSt. vom 21. 10. 37 in JW. 1938/167 2 D 461/37. „Jede Kammer ist nach alledem ein ständiges, von der Person des Inhabers der Leitung unabhängiges Organ der Staatsgewalt, das die Aufgabe hat, unter öffentlicher Autorität nach eigener Entschließung für die Zwecke des Staates tätig zu sein . . ."

35) S. a. Friedrichs, Art. Behörde im Handwörterb. der Rechtsw. S. 577 ff.

36) RGSt. 2 D 89/37 in RVBl. 1937/965. „In der öffentlichen Sparkasse selbst und ihrer Vertretung ist ein ständiges, von der Person des Inhabers unabhängiges Organ gegeben, dem es obliegt, unter der Hoheit des Kommun.-verb., der Träg. der Spark. ist, nach eigenen Entschließ. im Rahmen der hierüber bestimmd. öfftl. r. Vorschr. für diese Aufgabe des Staates tätig zu sein."

37) Das soll nicht in dem Sinn verstanden werden, als ob nur die Anwendung von Zwang hoheitlich wäre, sondern obrigkeitliche Gewalt wird dort ausgeübt, wo die Gemeinschaft dem einzelnen gegenübertritt und ihre Maßnahmen notfalls unter Anwendung der ihr verliehenen Zwangsgewalt selbst durchsetzen oder durchsetzen lassen kann. (So auch Affolter, Zur Lehre von der Persönl. d. St., S. 396. Siehe aber den Runderlaß des Reichs- und pr. Ministers d. Innern vom 26. 2. 35, im Min. Blatt für d. pr. innere Verw. 1935/289, zit. nach Koellreutter, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 8: „Obrigkeitliche Aufgaben sind diejenigen Tätigkeiten des Staates und der ihm organisch verbundenen Einrichtungen (Gemeinden usw.), bei denen es sich nicht nur um die Wahrnehmung seiner privatrechtlichen (fiskalischen) Interessen, sondern um die Ausübung der Staatsgewalt handelt. Wesentlich für diese ist das Merkmal der Überordnung des Staates über die einzelnen Staatsbürger. Diese Überordnung braucht nicht notwendig zur Ausübung staatlichen Zwanges zu führen; auch Akte der staatlichen Fürsorge stellen eine Ausübung der Staatsgewalt dar.")

38) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I S. 93 f.

sich aber nicht, daß staatliche Stellen, die ohne diese obrigkeitliche Gewalt bestehen, ihre Aufgabe auf dem Weg der privatrechtlichen Vereinbarung, des Vertrages, durchsetzen müßten. Denn wenn auch die Tätigkeit der Verwaltung grundsätzlich auf Verwaltungsakten aufgebaut ist, so verzichtet sie doch gerade in neuerer Zeit oft auf ihre Zwangsbefugnisse, indem sie in „schlicht hoheitlicher" Art tätig wird [39]). Diesen Ausdruck möchte ich auch hier auf propagandistisches und ähnliches Vorgehen von Behörden anwenden; er soll jede behördliche Tätigkeit umfassen, die nicht obrigkeitlich, d. h. mit Zwang ausgestattet ist.

Dagegen kann man nicht von Behörden sprechen, wenn staatliche Stellen grundsätzlich ihre Aufgaben auf dem Wege des Vertrages erfüllen, denn da Behörden begriffsnotwendig öffentliche Aufgaben wahrnehmen müssen, nehmen staatliche Stellen, die ihre Aufgaben auf privatrechtlichem Wege erledigen, eben nicht öffentliche Aufgaben wahr und sind daher keinesfalls Behörden. Obwohl der Staat gewiß manche Aufgabe, die ihm obliegt, und die damit öffentlicher Art ist, auf privatrechtlichem Wege löst, ist es doch nicht vorstellbar, daß die Stellen, die er allein zu diesen Zwecken einrichtet, Behörden mit dem ganzen Schutz und den ganzen Rechten dieser Dienststellen sind. Vielmehr greift der Staat, wenn er seine Ziele nicht auf öffentlich-rechtlichem Wege verwirklichen will, auch zu privatrechtlichen Einrichtungen, sodaß etwa an die Stelle einer Behörde der Vorstand einer Aktiengesellschaft tritt. Die Behörde ist gerade die Verwaltungsstelle, durch welche der Staat seine öffentlichen Aufgaben in obrigkeitlicher oder hoheitlicher Art erledigt. Will der Staat nicht den hoheitlichen Weg wählen, so wird er nicht durch Behörden handeln, die sich für ein solches Vorgehen nicht eignen, sondern wird ein Organ in privatrechtlicher Form einsetzen.

Die Stellungnahme zur Frage der herrschaftlichen Befugnisse der Behörden in Wissenschaft und Praxis ist verschieden. Sie wird weiterhin noch verdunkelt durch die uneinheitliche Auslegung der Worte „hoheitlich" oder „herrschaftlich". So brauchen nach Meyer und Anschütz die Befugnisse der Staatsbehörden nicht notwendig herrschaftlich zu sein [40]), weil auch die Verwaltungsstellen staatlichen Vermögens Behörden seien und nach Behördenrecht beständen. Dem ist entgegenzuhalten, daß der Staat sein wirkliches Staatsvermögen auch obrigkeitlich im oben dargelegten Sinne verwaltet, während er sein Finanzvermögen, wie allgemein bekannt, in privatrechtlichen Formen arbeiten läßt. Zum entgegengesetzten Ergebnis bei der gleichen Überlegung wie Meyer und Anschütz kommt Fleiner [41]): da „privatwirtschaftliche" Ämter keine Hoheitsgewalt wahrnehmen, sind es auch keine Behörden. Dieser Ansicht ist zuzustimmen, aber mit der Änderung, die sich ergibt, wenn

39) Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 21 f.
40) Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts, Bd. I 389.
41) Schweiz. Bundesstaatsrecht, S. 134.

man den Begriff des Hoheitlichen entsprechend der gewandelten Auffassung vom Staat erweitert. Die Auffassung Fleiners stützt sich weiterhin auf rechts- und staatsphilosophische Erwägungen. Indem er nämlich von der Organstellung der Behörde ausgeht, stellt er fest, daß der Staat nur insoweit Organe benötige, als er überhaupt nicht in der Lage sei, Stellvertreter für sich tätig werden zu lassen, d. h. also, daß er Organe (Behörden) nur zur Willensbildung nötig habe, nicht aber zu technischen Verrichtungen[42]). Hoheitsgewalt der Behörden setzt auch Zorn voraus, ebenso Laforet und Becker[43]). Die Rechtsprechung ist zwiespältig[44]).

Die Untersuchung, ob hoheitliche Tätigkeit ein Begriffsmerkmal der Behörden ist, hat auch für die Parteidienststellen Bedeutung. Denn, ob sie nun Behörden sind oder nicht, es sind von vornherein diejenigen Dienststellen auszuscheiden, die auch im Rahmen der Bewegung ihre Aufgaben nicht auf öffentlichrechtliche Art verfolgen.

Während in der Praxis das Merkmal der öffentlichen Autorität in Hinsicht auf die ständischen und kirchlichen Amtsstellen die größte Bedeutung hat, da deren Behördencharakter durch die Ausübung von obrigkeitlicher oder hoheitlicher Tätigkeit bedingt wird, ist in der Wissenschaft seit einem halben Jahrhundert der Streit um die Frage der Rechtspersönlichkeit der Behörden am heftigsten entbrannt. Die Bedeutung dieser Frage liegt teils auf rechts- und staatsphilosophischem Gebiet, wo sie sich als Prüfstein der verschiedenen Organtheorien erwiesen hat, teils hat sie auch praktische Bedeutung im Gebiet der Kompetenzgerichtsbarkeit und der Abgrenzung der Behörden von Anstalten und Körperschaften überhaupt erlangt.

Nur ein kurzer Bericht über den gegenwärtigen Stand der Frage soll den Überblick über die wesentlichen Merkmale der Behörde vervollständigen. Der Wert der entwickelten Theorien ist weniger darin zu sehen, daß sie den Vorteil der Richtigkeit in größerem oder geringerem Maße für sich haben, — es kann hier kein Falsch und kein Richtig geben — als darin, daß sie uns zeigen, auf welche Begriffsmerkmale es vor allem ankommt.

Die Rechtsprechung ist auf das Problem kaum eingegangen, dagegen sind in der Wissenschaft die zahlreichen Arbeiten über die Rechtspersönlichkeit der Behörde wie allgemein über die Organpersönlichkeit überhaupt zu sehr verschiedenen Ergebnissen gelangt. Eine eingehende Darstellung der einzelnen Ansichten

42) So auch Otto Mayer, a.a.O. S. 93 ff.

43) Zorn, D. Staatsr. d. Dtsch. Reiches, I 288, Laforet, Deutsch. Verw.r. S. 79, Becker in Steu. u. Wirtsch. 1930 I 267 ff.

44) RGSt. 40/161 (164) „Ob sie auch obrigkl. Amtsgew. mit Zwangsbefugnissen besitzen oder nicht, ist belanglos, da dies zum Begriff d. B. i. S. des StG. nicht erforderlich ist . . ." RGSt. 47/49 (51) „Demnach mangelt dem Bischof von E. die Eigenschaft einer Beh. im S. d. § 164 StG. Das ist die Folge der Stellung der kath. Kirche als eines selbst. Organismus. Er ist nicht Träger staatlicher Hoheitsrechte."

bringen Rühl und Schornstein[45]), auf die hier verwiesen werden darf.

Daß Behörden nur kraft ausdrücklicher Vorschrift juristische Personen sein können, ist heute fast unbestritten. Unklarheit herrscht aber darüber, in welcher Beziehung die Behörden zu „ihren" Rechten und Pflichten stehen. Da der Behörde ihre Kompetenzen in irgend einer Weise zugerechnet werden müssen, damit sie selbst auf die Einhaltung der Zuständigkeit achten kann, ist man immer mehr dazu gekommen, den Organen in ihrem Rechtskreis eine eigentümliche Rechtssubjektivität zuzugestehen[46]). Schon Affolter[47]) nimmt an, daß die Organe „innerhalb des Staates" juristische Persönlichkeit hätten. Thoma[48]) gibt ein anschauliches Bild der Struktur der innerkörperschaftlichen Differenzierung. Er bezieht sich dabei auf Gierke[49]) und teilt die verschiedenen Arten der Rechtspersönlichkeiten nach Sphären. Einen ähnlichen Gedankengang verfolgt Friesenhahn[50]).

Auch Rühl, den allerdings Thoma unter den Gegnern seiner Anschauung zitiert, steht dieser Auffassung mit seiner Annahme einer relativen Rechtspersönlichkeit nicht fern[51]). Schornstein behandelt im Anschluß am Thoma und Friesenhahn die Organe als Persönlichkeiten des Organisationsrechtskreises[52]). Es darf aber auch die Warnung Wolff's nicht übersehen werden[53]), daß eine differenzierte Anwendung des Personenbegriffs unbedingt zu Mißverständnissen führen müsse. Mit Rücksicht auf ausdrückliche Gesetzesbestimmungen stellt er fest (S. 252), daß sich „die berühmte Frage nach der juristischen Persönlichkeit der Behörde" generell weder verneinen noch bejahen läßt.

Demgegenüber ergibt sich aus der positiven Rechtslage, daß eine Behörde nur insoweit Rechtssubjekt ist, wie sie ihre Kompetenzinteressen im Rahmen des inneren Organisationsrechtskreises der betreffenden Körperschaft wahrnimmt. Im Sinne der üblichen Ausdrucksweise hat also die Behörde überhaupt keine Rechtspersönlichkeit (innerhalb der „allgemeinen Rechtsordnung")[54]). Außerordentlich interessant ist die Entwicklungslinie, die Kempermann[55]) zwischen Behörde und öffentlicher Körperschaft aufdeckt. Besonders zwischen Behörde und Anstalt stellt er Übergangsfor-

45) Rühl, Zur Konstr. d. R.bezieh. zw. staatl. Beh. Schornstein, Organpersönl. u. Organkompetenz.

46) Laband, Staatsrecht, I 366 „man kann sich das Amt als dauerndes Subjekt von Rechten und Pflichten denken."

47) Zur Lehr. v. d. Pers. d. Staates, AöR. 20/374.

48) Handbuch, II S. 610 ff.

49) D. Genoss.theorie u. d. dtsch. Rechtspr. S. 169/74.

50) Handbuch d. dtsch. Staatsr. II S. 524.

51) S. 60 f. spricht er von teilweiser Rechtspersönlichkeit und meint damit die Rechtsst. mancher Körperschaften im Steuerrecht etc.

52) a.a.O. S. 96 ff.

53) Organschaft u. jur. Person. II. 248.

54) Wolff, a.a.O. S. 249.

55) Der Inhaltswandel der öffentl. Körperschaft, S. 58.

men fest (Reichsstellen), die er als Staatskörperschaften bezeichnet. Sie sind „die zur juristischen Person erhobene, staatliche Verwaltungsstelle ohne besondere sachliche Unterlage und ohne jede genossenschaftliche Grundlage, die durch planmäßige Tätigkeit staatliche Aufgaben durchführt und durchsetzt..."

Zum Abschluß der Betrachtung der formalen Behördenmerkmale ist die Frage zu untersuchen, ob wir die Behörde noch weiterhin als Organ betrachten können und was unter dieser Organstellung zu verstehen ist, denn die Begriffsbestimmung der Behörden ist regelmäßig so gefaßt, daß man einen rein formalen, wertneutralen Teil von einem andern wertbetonten, (meist staatsbezogenen) trennen kann. Der erste Teil hat stets folgenden Inhalt: Behörde ist (der Form nach) ein Organ, das aus einer oder mehreren Personen besteht und, unabhängig vom Wechsel seiner Amtsträger, unter ausschließlicher Zuständigkeit im Namen der höheren Einheit für diese Entschlüsse faßt. Organe sind nach feststehender Ausdrucksweise nur dort möglich, wo ein handlungsunfähiges Rechtssubjekt gegeben ist. Daher ist die Lehre von den Organen eng verbunden mit der von der juristischen Person.

Die Angriffe auf die Denkform der juristischen Person haben nachgelassen, soweit es sich um die juristische Person der Körperschaften im allgemeinen handelt[56]). Doch werden gegen die Brauchbarkeit einer Theorie einer Staatsperson u. a. zwei Gründe ins Feld geführt. Sie wird einmal mit dem Begriff des Führerstaates für unvereinbar erklärt[57]) oder aber als unverträglich mit der hoheitlichen Sphäre des Staates abgelehnt[58]). Die letzte Auffassung beruht mehr auf einem Streit terminologischer Art, da es einen geringen Unterschied macht, ob man dem „Subjekt Staat" Rechte und Pflichten zuerkennt oder in geänderter Ausdrucksweise den Staat als Zurechnungspunkt von Zuständigkeiten ansieht[59]). Dagegen bestreitet die ersterwähnte Auffassung die Anwendbarkeit

56) Maunz, D. Verwalt.r. des ns. Staates in Frank, Deutsch. Verw.r. S. 27 ff., S. 32 f. „Es hieße, die Augen vor der Wirklichkeit verschließen, wenn nicht erkannt würde, daß die Körpersch.figur im Verwalt.r. gut verwendbar wäre."

57) Höhn, Wandlung im staatsrechtl. Denken.

58) Köttgen, Deutsche Verwaltung, S. 183 II, ähnlich auch Otto Mayer, D. jur. Pers. u. ihre Verwertbarkeit im öffl. R. in Bd. I der Festgabe für Laband.

59) Köttgen, a.a.O. S. 183. Siehe besonders Thoma im Handw.buch der Staatswissenschaft 4. Aufl. Jena 1926. Bd. 7. Art. Staat (Allg. Staatslehre), III 1 c, S. 749. „. . . Gesetze, Urteile, Verwaltungsakte erscheinen als Funktionen des Staates und als Ausflüsse eines konstruktiv erdachten „Willens" der Staatsperson. Vermögensrechte aller Art, die ihre Inhaber rechtsatzmäßig nicht für sich, sondern für staatliche Zwecke haben und verwalten sollen, erscheinen als Vermögen der Staatsperson, ihr wird Kredit gegeben, und sie erscheint als Schuldner der Staatsanleihen wie als Gläubiger der Steuerschuldner. Auf vermögensrechtlichem Gebiet hat sich die Konstruktion einer als Fiskus bezeichneten Staatsperson historisch am frühesten durchgesetzt . . . Ihren Wert hat die Körperschaftskonstruktion in der Jurisprudenz. Soziologische, historische, politische Betrachtungen müssen „den Schleier der Staatspersonifikation" (Kelsen) zerreißen, wenn sie die Wahrheit erkennen wollen."

der Theorie der juristischen Person von dem Gesichtspunkt aus, daß jede echte Gemeinschaft konkret sei und keine Repräsentation brauche. Das treffe insbesondere für die Volksgemeinschaft zu, die auch nicht vom Führer im alten Sinn repräsentiert wird, sondern in ihm präsent ist[60]). „Er vollzieht ja als aktivster, artgleicher Genosse die Funktionen für die Gemeinschaft, in ihm konzentriert sich gewissermaßen die Gemeinschaft. Seine Befehle sind Ausdruck dieser Gemeinschaft, nicht aber Befehle einer Einzelpersönlichkeit, der „Betroffene" gegenüberstehen"[61]).

Es kann kein Zweifel bestehen, daß der Führer- und Gefolgschaftsbegriff mit unseren Rechtsformen nicht vollkommen faßbar ist, doch ist auch ein Millionenvolk nicht in der Lage, von sich aus so zu handeln, wie es Führung und Verwaltung eines modernen Staates erfordern. Die Gemeinschaft des deutschen Volkes ist also nicht handlungsfähig (im juristischen Sinn, politische Erwägungen scheiden hier aus)[62]); der Führer muß vielmehr für die große Gemeinschaft handeln, deren Hoheitsgewalt im kraft seines Führeramtes zu treuen Händen übertragen ist. Gerade der Umstand, daß der Führer nicht Dritter und somit Vertreter ist, sondern als Führergenosse aus der Gemeinschaft für die Gemeinschaft handelt, läßt den Organbegriff durchaus zutreffend erscheinen[63]). Es ist keine Verkleinerung der Bedeutung des Führeramtes, wenn man den Führer als oberstes Organ des Reiches bezeichnet. Der Organbegriff ist völlig geeignet, in dem modernen ganzheitlichen Rechtsdenken eine wichtige Rolle zu spielen[64]).

Keinesfalls soll hier die Behauptung aufgestellt werden, daß der Führerbegriff durch die Feststellung seiner Organeigenschaft vollkommen ausgeschöpft sei. Es kam nur darauf an, die Stellung des Führers und damit seiner Unterführer und aller Dienststellen gliedmäßig im Hinblick auf ihre verwaltungsrechtliche Lage zu deuten. In dieser Hinsicht muß daran festgehalten werden, daß auch der nationalsozialistische Staat den Organbegriff nicht entbehren kann und auch nicht auf ihn zu verzichten braucht[65]).

---

60) Höhn, Wandlungen, S. 36, 40. Der Führerbegriff im Staatsrecht, DR. 1935/296.

61) Höhn, Der Führerbegriff, DR. 35/298.

62) A. A. Höhn, z. B. in DJZ. 1935/65 ff. In Bezug auf die Bewegung schreibt er: „Sie bedarf nicht eines technischen Hilfsmittels, um ein Gesamthandeln oder ein Miteinanderhandeln von Individuen möglich zu machen, sondern wird getragen vom Gemeinschaftsgeist und einem Gemeinschaftserlebnis, aus dem heraus gehandelt wird."

63) A. A. Jerusalem, Der Staat, S. 307 ff., Doehl, Organ und Amtsträger, S. 60 ff.

64) A. A. Höhn, Der Führerbegriff im Staatsrecht, DR. 1935/296.

65) So auch Koellreutter, Deutsch. Verfass.recht, S. 24 ff. Burkert, Die Stellung der NSDAP. im Staat, S. 26. Merk, Der Staatsgedanke im Dritten Reich. Ferner benutzt auch die Gesetzgebung weiterhin sowohl den Organgedanken, wie auch den der jur. Pers., z. B. § 2 der Satzung des Werberats der Deutschen Wirtschaft in Pfundtner-Neubert. (Bekanntmachung vom 1. 11. 33).

Soweit nun der Führer nicht imstande ist, die nötigen Entscheidungen und Verfügungen selbst zu treffen, üben die dafür bestimmten Behörden diese Führermacht aus. Sie haben ihre Organfunktion gewissermaßen durch Delegation vom Führer erlangt[66]). Auch in diesen Dienststellen formt und äußert sich der Gemeinschaftswille, sie werden nicht für den Führer, sondern unmittelbar für das Volk tätig. Es besteht daher kein Bedenken, die Behörden des nationalsozialistischen Staates als Organe zu bezeichnen.

Der Behördenbegriff ist hiermit in seinen Hauptmerkmalen dargelegt, und es soll nun untersucht werden, ob er auf Parteistellen Anwendung finden kann. Zu diesem Zweck sind die Merkmale der Parteidienststellen mit denen der Behörden zu vergleichen.

Nachdem festgestellt ist, daß die Behörden Organe sind, erhebt sich zuerst die Frage, ob nicht schon die Übertragung des formalen Teils des Behördenbegriffs auf Parteidienststellen daran scheitert, daß Dienststellen der Bewegung sich keinesfalls als Organe erfassen lassen. Hier hat uns der Gesetzgeber die Aufgabe in gewissem Grade erleichtert, indem die Bewegung im Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat, § 1 Abs. 2, als Körperschaft des öffentlichen Rechts bezeichnet ist. Auch damit ist nichts über ihren Charakter als ns. Gesamtgemeinschaft ausgesagt, sondern nur bestimmt, daß sie in organisatorischer Beziehung Rechtssubjekt ist und als solches durch Organe handelt, denn die Parteidienststellen sind berufen, im Rahmen ihrer Aufgabe den Gemeinschaftswillen zu formen. Sie sind ebenso wie die Behörden aus der Gemeinschaft heraus für die Gemeinschaft tätig und damit Organe. Die Tatsache, daß Behörden Organe sind, steht deshalb der Anwendung des Behördenbegriffs auf Parteidienststellen nicht im Wege.

Die übrigen formalen Merkmale der Behörde sind, wie bereits erwähnt, eine oder mehrere Personen, welche die Aufgaben des Amtes wahrnehmen; die ausschließliche Zuständigkeit und die Unabhängigkeit vom Wechsel der Inhaber. Man könnte an dieser Stelle noch ein Merkmal erwähnen, das die Rechtsprechung ebenfalls herausgebildet hat, nämlich die Einordnung in den Behördenorganismus. Da aber diese Einordnung nicht weiter zu gehen braucht als bis zur Unterstellung unter eine Aufsicht[67]), scheint mir das Merkmal von geringer Bedeutung.

Die Angleichung des Aufbaus der Parteiorganisation an den Staatsapparat, erleichtert die Feststellung, daß äußerlich zwischen Dienststellen der Bewegung und Behörden nicht allzu wesentliche

66) Maunz, Das Verw.r. d. ns. Staats in Frank, Deutsches Verwaltungsr., S. 34.

67) RGSt. 11/123. Die Ältesten der Berliner Kaufmannschaft sind in den Behördenorganismus eingefügt, da sie der kgl. Regierung zu Potsdam unterstehen.

Unterschiede bestehen[68]). In beiden Fällen ist das betreffende Amt mit einer oder mehreren Personen besetzt, wobei, von der Partei ausgehend, auch in den Staatsbehörden das monokratische Prinzip eingeführt wurde[69]). Die Parteidienststellen werden ebenso wie die Behörden unter ausschließlicher Zuständigkeit tätig. Der Amtskreis eines Kreisleiters ist z. B. sachlich durch die zugewiesenen Aufgaben und örtlich durch den Umfang des Kreises in seiner Zuständigkeit begrenzt. Sich überschneidende Zuständigkeiten mehrerer Stellen vertragen sich nicht mit einer straff geregelten Verwaltung. Ferner sind schließlich auch die Dienststellen der Partei unabhängig vom Wechsel der Inhaber. Selbst für nichtständig besetzte Ämter bei den Kreisleitungen, Ortsgruppen und Stützpunkten ist vorgeschrieben, daß sie von einem anderen Amtsleiter in Personalunion, bzw. nach Bedarf von einem Zellenleiter wahrgenommen werden, sodaß das Amt und damit die Parteidienststelle, von der es ein Teil ist, in unverändertem Umfang stets besteht[70]). Die Dienststellen der Partei erlöschen also nicht mit dem Ausscheiden des Inhabers, wie es im Gegensatz zu Behörden und Dienststellen beim Notar der Fall ist[71]).

Der Form nach besteht kein Unterschied zwischen Behörden und Dienststellen der Bewegung, der etwa geeignet wäre, die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über Behörden auf Dienststellen zu verhindern. Es hat sich gezeigt, daß die Verwaltungszentren großer Massenorganisationen, wie sie in Partei und Staat vorliegen, in Behördenform ihre Aufgaben am besten zu lösen vermögen. Wie der Staat auf eine durch Behörden geregelte Verwaltung nicht verzichten kann, ohne seinen Staatscharakter zu verlieren, so ist auch für die Verwaltung der Angelegenheiten der Parteiorganisation eine behördenförmige Verfassung die beste Lösung.

Die Begriffsbestimmung der Behörden bleibt jedoch nicht bei einer Festlegung der organisatorischen Form stehen, sondern beschäftigt sich auch mit dem Inhalt und dem Wesen der Behörde. Sie besagt weiter, daß die Behörde ein Organ der Staatsgewalt ist, welches für die Zwecke des Staates tätig wird[72]). Auch Friedrichs weicht von dieser Begriffsbestimmung im Grunde nicht ab, wenn er annimmt, daß die Behörde die Geschäfte des Staates oder einer

68) Hitler, Mein Kampf, S. 503. Lauffs, Partei und Staat, S. 55: „Demgemäß macht der Aufbau der Parteiorganisation auch durchaus den Eindruck einer staatlichen Behördenorganisation."

69) Pr. Anpassungsgesetz vom 15. 12. 1933.

70) Organisationsbuch der NSDAP. S. 123, 128, 134.

71) § 39 RNotarO. vom 13. 2. 1937.

72) RGSt. 18/246 und schon OTr. in Opph. 8/108 vom 18. 2. 1867. „Unter Beh. ist jedes Organ der Staatsregierung zu verstehen, welches von derselben berufen ist, unter öffentlicher Autorität die Herbeiführung der Zwecke des Staates zu ermöglichen" und KG. in GA. 7/380 (1859): Eine Behörde ist „in die Verfassung des Staates organisch eingegliedert und vom Oberhaupt des Staates als solchem zur Ausübung eines der unmittelbaren Zwecke des Staates bestellt . . ."

Körperschaft des öffentlichen Rechts bearbeitet, denn damit bringt er ebenfalls nur zum Ausdruck, daß die Behörde staatsbezogen ist[73]).

Wenn also der Gesetzgeber den Begriff „Behörde" benutzte, war er sich bewußt, daß darunter nur ein staatsbezogenes Organ zu verstehen sei. Die Schwierigkeiten, die sich heute bei der Anwendung des Begriffes auf die Partei ergeben, haben ein gewisses Gegenstück in der problematischen Stellung der kirchlichen Behörden. Trotzdem erscheint ein Vergleich mit der Beurteilung der Stellung der Kirchenbehörden aus zwei Gründen nicht angebracht. Einmal ist die Rechtsprechung zu dieser Frage durchaus uneinheitlich und zu keinem klaren Ergebnis gelangt[74]). In Verbindung steht zweitens damit der Umstand, daß die Stellung der Kirche zum Staat seit längerer Zeit in einem steten Wandel begriffen ist, sodaß etwa Kirchenbehörden, die um 1870 mit Recht als staatliche Behörden betrachtet werden konnten, diese Eigenschaft um 1900 schon nicht mehr oder höchstens noch aus historischen Gründen besaßen. Die Zersplitterung der Konfessionen und Landeskirchen trägt ferner zur Unübersichtlichkeit bei. Wenn trotzdem in der Rechtsprechung zu § 196 StGB. stets die Behördeneigenschaft von kirchlichen Dienststellen bejaht worden ist, so ist das auf die besondere Fassung und den Zweck der Bestimmung zurückzuführen[75]), nicht aber auf eine Ausweitung des Behördenbegriffs. Aber auch dort, wo kirchliche Amtsstellen unter den allgemeinen Behördenbegriff gefaßt wurden, ist die Rechtsprechung meist nicht vom Erfordernis der Staatlichkeit abgegangen, sondern hat festgestellt, daß die betreffende Kirche ihr öffentliches Wesen (in der Sphäre des Staates) durch staatliche Privilegierung erlangt habe[76]). Hieran ist zu erkennen, wie stark der Behördenbegriff inhaltlich auf den Staat ausgerichtet ist.

Die eigentliche Entscheidung ist in der Lösung der Frage zu suchen, ob der Begriff Staat, wie er der Behördendefinition zu-

---

73) Friedrichs, Streitverfahren, S. 97.

74) OVG. 20/451 (460) vom 27. 10. 1890. „Läßt sich sonach auf Grund der Eigenart des landesherrlichen Kirchenregiments die Eigenschaft der kirchenregimentl. Beh. als Staatsbehörden nicht behaupten, so sind sie gegenwärtig auch nicht mehr zu staatlichen Amts-, sondern allein zur eigentl. Kirchenverwaltung berufen." RGSt. 47/49 (51) vom 20. 2. 1913 „Der Bischof von E. ist eine Behörde, Kirchenbehörde, im Rahmen der öffentlichrechtlichen Korporation, aber nicht Staatb." RGZ. 106/147 (148) vom 13. 1. 1923 zu Art. 12 § 2 pr. AG. BGB. Das Urteil stützt sich auf den dort verwendeten Ausdruck „öffentliche Behörde". „Öffentliche Behörden sind nur solche, welche Träger öffentlicher Aufgaben sind, also die Behörden der Körperschaften des öffentl. Rechts. Zu diesen gehören auch Kirchenbehörden . . . Als Kirchen gelten aber in Preußen nur die vom Staat ausdrücklich öffentlich aufgenommenen Kirchengesellschaften" . . .

75) RGSt. 23/202.

76) RGZ. 106/147 (148) „vom Staat ausdrücklich aufgenommene Kirchengesellschaften." So auch Forsthoff, Die öffentl. Körperschaft im Bundesstaat, S. 27. Die staatliche Entscheidung über das Öffentliche „ist einer der wesentlichsten Vorgänge staatlicher Integration".

grundeliegt, auch die Bewegung umschließt. Es mag kleinlich erscheinen, ein einziges Begriffsmerkmal so eingehend zu untersuchen, während doch die ganze Begriffsbestimmung in keiner festen Fassung vorliegt, wie es bei den meisten Denkformen des bürgerlichen Rechts der Fall ist. Doch die Buntheit der Definitionen darf nicht davor schrecken, in ihren Kern vorzustoßen, der bei allen schließlich doch der gleiche ist: die Behörde ist ein Staatsorgan, das Staatszwecke erfüllt. Für welche Amtsstellen und Ämter das Wort „Behörde" auch immer gebraucht worden ist, stets blieb es mit der Vorstellung der Staatsbezogenheit untrennbar verbunden. Wollen wir irgend eine Dienststelle als Behörde bezeichnen, so muß sie — mittelbar oder unmittelbar — Staatsorgan sein, muß — mittelbar oder unmittelbar — den Staatszwecken dienen.

Diese Erkenntnis, die noch vor wenigen Jahren ein sicherer Boden für weitere Untersuchungen gewesen wäre, führt heute nur zu der Frage, ob der Begriff Staat auch die Bewegung umschließt. Es wäre jedoch eine Zeitwidrigkeit, wenn wir bei der Auslegung des Merkmals Staat im Behördenbegriff stets unsere heutige Anschauung über das Wesen des Staates zugrundelegen wollten, denn damit würden wir einen Begriff in die betreffende Rechtsnorm bringen, für den sie durchaus nicht zugeschnitten ist. Wir dürfen das genau so wenig, wie wir etwa einen Begriff des ALR. durch eines Gesetzesdefinition des BGB. erklären können, die sich zufällig auf das gleiche Wort bezieht. Vielmehr ist zu bedenken, daß z. B. §§ 164 und 196 StGB. den Behördenbegriff bereits seit 1851 enthalten [77]), die §§ 96 und 256 StPO. seit 1877 und ebenso der § 415 ff. ZPO., die RAO. dagegen erst seit 1919 und die RVO. enthält den Behördenbegriff in ihrer jetzigen Fassung seit 1911.

Es leuchtet ein, daß zur Zeit des Erlasses der verschiedenen Gesetze die Ansicht der Gesetzgeber über Aufgaben, Zwecke und Inhalt des Staates nicht die gleichen waren, doch sind die Unterschiede im Staatsbegriff vor 1933 belanglos gegenüber der großen Veränderung, die er nach dem nationalsozialistischen Umbruch durchgemacht hat. Die unmittelbare Anwendung einer Rechtsnorm, die den Begriff „Behörde" enthält, auf eine Parteidienststelle setzt daher voraus, daß diese Norm im Hinblick auf Dienststellen oder wenigstens dienststellenähnliche Gebilde geschaffen wurde. Ob das der Fall ist, ergibt sich aus der Vorstellung, welche die Verfasser des betreffenden Gesetzes vermutlich vom Staate hatten.

Das Problem Partei und Staat war dem Gesetzgeber vor 1933 unbekannt. Zwar gab es auch vor 1933 staatstragende Schichten, denn das Merkmal der politischen Führung gehört in gewissem Sinne zum Wesen jedes Staates, jedoch wurde ihre Aufgabe nicht in ihrer staatsrechtlichen, sondern in ihrer politischen Stellung erblickt. Die Tatsache ferner, daß die politisch führenden Schichten, soweit man von solchen sprechen darf, zugleich die Staatsorgani-

77) Pr. StGB. §§ 133 bzw. 102.

sation darstellten, (Beamte und Offizierskorps), erschwerte und verhinderte die Erkenntnis des grundlegenden Unterschiedes zwischen der vom Staat organisierten Verwaltungsfunktion dieser Schichten und und ihrer naturgegebenen, geschichtlichen Führungsaufgabe. Carl Schmitt legt in „Staat, Bewegung, Volk" die Bedeutung der staatstragenden Schicht dar und weist darauf hin, daß sie im zweiten Reich aus dem Beamtenkörper und dem Offizierskorps bestand [78]). Beide lassen sich jedoch als staatstragende Schicht nicht mit der Bewegung vergleichen, denn sie erhielten erst ihren Zusammenhalt und die geistige Richtung durch den Staat, die sie doch dem Staat hätten geben sollen. Als politische Führungsschicht waren Beamtentum und Offizierskorps amorph, ungeformt und nicht organisiert, ihrer selbst und ihrer Führungsaufgabe unbewußt.

Der Bereich der Führung war daher nicht in die Verfassung aufgenommen worden. Der Staat umfaßte nicht das Tätigkeitsgebiet, das heute die Bewegung als ihre ureigenste Aufgabe verwaltet, denn der liberale Staat, der sich in seiner radikalen Konsequenz nur als Spielregel für Machtfaktoren darstellen konnte, mußte wesensgemäß nur ein neutrales Verwaltungsgebilde sein, das jeder politischen Bewegung die gleichen Möglichkeiten bot. Diese Auffassung vom Wesen des Staates machte es erst möglich, daß die Bewegung ihre Ziele und Aufgaben neben denen wählen konnte, auf die der Staat beschränkt wurde.

Ist der Behördenbegriff unbedingt staatsbezogen — und zwar auf den Staatsbegriff vor 1933 — so kann er sich nicht auf den Bereich der Bewegung erstrecken, weil dem liberalen Staat eine Aufspaltung seines Hoheitsbereichs genau so wesensfremd wäre wie die Sonderorganisation einer politischen Führung, die nicht gleichzeitig Staatsverwaltung bzw. Staatsregierung ist.

Unter einer Behörde ist daher nur ein Organ des Staates im engeren, oben geschilderten Sinn zu verstehen. Die den Behördenbegriff verwendenden Rechtsnormen sind also in der Regel nicht unmittelbar auf Parteidienststellen anwendbar, weil sie nicht für diese geschaffen sind [79]). Wie weit die betreffenden Gesetze trotzdem auch auf Parteistellen zu beziehen sind, muß Gegenstand einer besonderen Untersuchung sein [80]). Wenn man sich nur stets vor Augen hält, daß die Vorschriften des Behördenrechts nicht für Dienststellen der Bewegung geschaffen wurden, wird man Fehlentscheidungen vermeiden können. Festgestellt soll hiermit nur sein, daß der bestehende Behördenbegriff eine unmittelbare Anwendung des Behördenrechts auf Parteidienststellen nicht zuläßt;

78) S. 14. Huber, Verfassung, S. 156/7 und in DR. 1935/309 ff. „Partei, Staat, Volk" S. 310. „Jeder Staat bedarf einer politisch tragenden Schicht, eines politischen Standes, der ihn formt, bewegt und führt".

79) Die Unterscheidung von Behörden und Parteidienststellen hat in Gesetzen und Verordnungen mehrfach Ausdruck gefunden. So z. B. in § 6 des Einheitsges. vom 1. 12. 1933; § 12 Ziff. 1 u. 3 des Waffenges. vom 18. 3. 1938.

80) Siehe S. 47 ff.

es bleibt aber noch die Möglichkeit der mittelbaren Anwendung, der Analogie, offen, die im letzten Teil der Arbeit zu untersuchen sein wird.

## § 3. Unmittelbare Anwendung des Behördenrechts auf Parteidienststellen in Rechtsprechung und Schrifttum.

1. Bei der sprunghaften Entwicklung unseres öffentlichen Rechts in den ersten Jahren nach dem Umbruch ist es nicht verwunderlich, wenn die Arbeiten und Entscheidungen, die sich mit dem Problem der Parteidienststellen beschäftigen, zu sehr verschiedenen Ergebnissen kommen. Anfangs blieb angesichts der großen Aufgaben, welche die nationalsozialistische Revolution der deutschen Rechtswissenschaft stellte, die Frage der Behörden und Dienststellen im Hintergrund. Auch die Gerichte wurden kaum damit befaßt, denn noch war die Organisation der Partei im Ausbau begriffen. Häufige Änderungen und Neuordnungen verhinderten es, daß der Eindruck entstand, als ob man es bei der Organisation der Bewegung mit einem behördenähnlichen Apparat zu tun hätte. Es bestand der Unterschied zwischen Behörden und Dienststellen zuerst nicht nur in Inhalt und Aufgabe, sondern auch in der Form. Trotzdem beschäftigte sich schon im Anfang des Jahres 1934 Dietze in einem Aufsatz mit der Stellung der Parteidienststellen [81]). In seiner Arbeit wie in den meisten folgenden steht die Frage der Beamtenstellung von Amtsträgern der Bewegung im Vordergrund; ferner ist die Untersuchung allein auf die strafrechtliche Seite der Frage abgestellt.

Dietze versucht, das Problem zu lösen, indem er den Behördenbegriff gewissermaßen relativiert. In ihrer Stellung zu den Mitgliedern sind die Dienststellen der Partei Behörden im Sinne des § 164 StGB., Außenstehenden gegenüber nicht. Durch diese Trennung sucht Dietze dem Wesen der Partei gerecht zu werden. Da es ihre Aufgabe ist, über Geisteshaltung und Stimmung der Öffentlichkeit unterrichtet zu sein, habe sie ein Interesse daran, daß man ihr nicht durch Strafdrohungen die Quelle ihrer Informationen verstopfe. § 164 soll also nur im Innenverhältnis Platz greifen, d. h. bei Verdächtigung von Mitgliedern der Partei oder ihrer Verbände. Bei § 196 versteht sich diese Einschränkung von selbst.

Das Ergebnis von Dietzes Untersuchung scheint die Sonderstellung der Partei und ihre besonderen Aufgaben glücklich mit den bestehenden Gesetzen zu verbinden, da es sowohl auf das Informationsbedürfnis der Bewegung wie auf den Schutz ihrer Mitglieder Rücksicht nimmt. Indessen ist die Beweisführung nach dem heutigen Stand der Erkenntnis des Wesens der Partei nicht mehr

81) Parteidienststellen und Parteimitglieder als Behörden und Beamte i. S. des Strafrechts. DRZ. 1934 S. 166 f.

haltbar. Die Feststellung, daß die Partei ihre hoheitliche Gewalt gegenüber den Mitgliedern und den Angehörigen der angeschlossenen Verbände auf Grund des Gesetzes vom 1. 12. 1933 vom Staate herleite, steht im Widerspruch zur tatsächlichen Entwicklung der Machtverhältnisse. Wie weit die Hoheitsgewalt der Partei identisch ist mit der ursprünglichen Reichsgewalt, kann dahingestellt bleiben; Dietze jedenfalls meint, wenn er vom Staat spricht, von dem die Bewegung ihre Hoheit herleiten soll, nicht das Reich, sondern den Verwaltungsapparat[82]). Er hat sich damit im Rahmen der herkömmlichen Begriffsbestimmung der Behörden gehalten und ist insbesondere nicht von der Voraussetzung abgegangen, daß Behörden immer Staatsaufgaben wahrnehmen müssen, es ist ihm aber begreiflicherweise nicht gelungen, einen staatlichen Bereich der Bewegung nachzuweisen, in dem nun wirklich Behörden im vollsten Sinne des Wortes bestehen könnten. Damit entfällt die Möglichkeit der unmittelbaren Anwendung des § 164 StGB auf Parteidienststellen. Der Ansicht Dietzes schließt sich im wesentlichen Johanny[83]) an.

Gegen die Ausführungen Dietzes wendet sich mit Recht Ritter[84]). Er legt seinen Betrachtungen, die in der Hauptsache auf den Beamtenbegriff des Strafrechts abgestellt sind, einen Vergleich mit der rechtlichen Würdigung anderer „außerstaatlicher" Amtsträger und Dienststellen zugrunde. Indem er von der dreifachen Gliederung in Volk, Bewegung und Staat[85]) ausgeht, stellt er fest, daß eine Gleichstellung der Organisationen des Volkes und der Kirche mit denen des Staates auch für die Bewegung gelten müsse, da der Beamtenbegriff ein „durchgehender Begriff aller drei Ordnungsreihen: Staat, Bewegung, Volk sei. Denn, daß auch Träger von Gemeinde-, ja auch Kirchenämtern unter den strafrechtlichen Beamtenbegriff fallen, ist herrschende Rechtsprechung, und doch liegen diese Ämter, insbesondere der kommunalen wie nunmehr auch der ständischen Selbstverwaltung nicht im Bereich des Staates, sondern in dem des Volkes (vgl. C. Schmitt, a.a.O. S. 13, 17 A. 1). Daher können Bedenken allein aus dem Grunde, daß Partei und Staat nicht identisch sind, gegen die Einreihung der Dienststellen und Amtsträger der Bewegung in den Behörden- und Beamtenbegriff des Strafrechts nicht erhoben werden"[86]).

Ritter setzt also voraus, daß Behörden der Ordnungsreihe Volk und der Kirche den Staatsbehörden gleichgestellt würden, obwohl auf sie die Merkmale der Behörden nicht alle zutreffen, da Staatsgewalt und Staatsaufgaben naturgemäß fehlen müssen. Er folgert

82) a.a.O. S. 167: „. . . hier wird sie nicht als verwaltungsrechtliches Vollzugsorgan, als Teil der Staatsverwaltung tätig."

83) Partei und Staat, S. 61 f.

84) Bemerkungen zum Wandel des politischen Delikts und der Strafgesetze zum Schutz von Volk, Bewegung und Staat in Recht und Rechtspolitik, JW. 1934 S. 2213/2225.

85) Carl Schmitt, Staat, Bewegung, Volk.

86) JW. 1934/2219.

aus dieser Voraussetzung, daß im Sinne des Strafrechts auch Dienststellen der Bewegung Behörden sind, weil eben der Staats- bzw. Behördenbegriff des Strafgesetzbuchs alle drei Ordnungen umfasse. Dieser Schluß ist nicht zutreffend, weil der Staatsbegriff des Strafgesetzbuchs nicht den Umfang des heutigen Reichsbegriffs hat und auch nach der Zeit seiner Entstehung nicht haben kann. Der Umstand aber, daß die Organisationen der Volksordnung zu den Behörden gerechnet werden, ist darin begründet, daß man die Stände dem Bereich des Staates zuzählt, ihre Behörden daher auch vom Staat eingerichtet sind und staatliche Aufgaben versehen [87]).

Dagegen tadelt Ritter mit Recht Dietzes zwiespältige Auffassung vom Wesen der Partei [88]). Er betrachtet den § 164 StGB. nicht nur vom Gedanken des Schutzes der Bewegung aus, sondern geht vom Verleumdeten aus. Dem verdächtigten Parteimitglied steht jederzeit ein parteiamtliches Reinigungsverfahren offen, das der Betreffende selbst einleiten kann, ein strafrechtlicher Ehrenschutz ist daher nicht unbedingt notwendig. Dagegen wäre nach der Ansicht Dietzes der Nichtparteigenosse vollkommen schutzlos. Ferner betont Ritter, daß das Informationsinteresse der Bewegung, welches Dietze stark in den Vordergrund gestellt hat, nicht darauf hinauslaufe, die Partei straflos belügen zu dürfen. Bauer [89]) schließt sich der Widerlegung Dietzes durch Ritter an, ohne aber im übrigen Ritters Auffassung zu übernehmen. Er verneint die Möglichkeit einer Gleichstellung von Behörden und Parteidienststellen, weil sie einer Verkennung des Wesens der Partei gleichkomme, und lehnt daher wohl auch eine mittelbare Anwendung des Behördenrechts ab.

Die Abhandlung von Dennewitz „Das Ämterwesen der Behörden und der NSDAP." [90]) läßt leider eine klare Entscheidung vermissen. Der Verfasser bezieht sich auf die Aufsätze von Dietze und Ritter und schließt sich insoweit der Ansicht Dietzes an, als auch er anzunehmen scheint, daß die NSDAP. durch das Einheitsgesetz staatliche Funktionen erhalten habe [91]). Da nach seiner Ansicht die Parteistellen wenigstens zum Teil staatliche Tätigkeit ausüben, muß er die unmittelbare Anwendung des Behördenrechts auf Parteidienststellen bejahen.

Außer den Darlegungen von Dietze, Ritter und Dennewitz, die gewissermaßen eine Gruppe für sich darstellen, finden sich im Schrifttum nur noch selten einige Bemerkungen über die Stellung der Dienststellen.

---

87) JW. 1936/2319, RG. vom 12. 5. 36. 1 D 816/35 „Dem Reichsnährstand aber sind vom St. außerordentlich umfangreiche und wichtige Aufgaben übertragen, die der Reichsnährstand unter eigener Verantwortung auf der Grundlage der Staatsmacht für die Zwecke des Staates zu erledigen hat.

88) Ebenso RGSt. 69/231 ff.

89) Querverbindungen von Partei und Staatsbehörden, S. 8 f.

90) RVBl. 1934/789 f.

91) NSDAP. und Berufsbeamtentum. RVBl. 1934 S. 141.

2. Laforet versucht, den Behördenbegriff ähnlich wie Ritter mit neuem Sinn zu füllen. Er löst den Begriff von seinem historischen Inhalt und benutzt ihn als Oberbegriff über den Dienststellen der Partei und den Ämtern des Staates und der Wehrmacht[92]). Laforet leugnet damit die organisatorische Einheit aller Behörden, da nach seiner Auffassung die drei Säulen des Staates selbständig nebeneinander stehen. Es zeigt sich hier wieder, wie schwierig eine wissenschaftliche Zusammenarbeit ist, wenn die Begriffe nicht gleichmäßig verwandt werden .So klafft zwischen der Feststellung, daß Parteidienststellen nicht Behörden sind, und der Behauptung Laforets, daß sie es seien, an sich kein Widerspruch, da in beiden Sätzen unter Behörde etwas anderes verstanden wird. Diese Verschiedenheit in der Begriffsbildung ist solange ohne Folgen, wie der Verfasser sich seiner abweichenden Terminologie bewußt ist. Nicht zu rechtfertigen ist aber die Annahme Laforets, daß die Schutzvorschriften für Behörden unmittelbare Anwendung auf Parteidienststellen finden; daß die betreffenden Paragraphen des Strafgesetzbuchs wie überhaupt das Behördenrecht nicht den Behördenbegriff Laforets enthalten, ist oben bereits dargelegt.

Neuerdings hat sich auch Baumbach[93]) zu der Ansicht bekannt, daß unter den „öffentlichen Behörden" des § 415 ZPO. auch Parteidienststellen zu verstehen sind. Er stützt sich auf ein Reichsgerichtsurteil in Strafsachen vom 9. 3. 1937[94]). Dieses Urteil des 4. Strafsenats stellt allerdings nur fest, daß Dienststellen „hinsichtlich der Frage des strafrechtlichen Schutzes der von ihnen ausgestellten Urkunden einer öffentlichen Behörde gleichzuachten" sind. Diese Wendung war bei den übrigen Entscheidungen immer ein Kennzeichen dafür, daß die Parteidienststellen keine Behörden sind, sondern nur entsprechend behandelt werden.

Ebenso will v. Dohnany[95]) den Begriff der Behörde und des behördlichen Verfahrens weit erstrecken und den § 164 StGB. unmittelbar auf Parteidienststellen anwenden. In diesen Rahmen gehört schließlich noch ein Urteil des OLG. Breslau[96]), das im Gegensatz zu der sonstigen Rechtsprechung[97]) dem Behördenbegriff einen neuen Inhalt geben will. Es begründet die unmittelbare

92) Deutsches Verwaltungsrecht, S. 79.

93) Kommentar zur ZPO., 13. Aufl.

94) JW. 1937/1336 Nr. 39 4 D 905/36.

95) Schäfer und Dohnanyi, Nachtr. zu Franks Kommentar zum Reichsstrafges.buch, S. 32.

96) vom 3. 7. 1936 in DJ. 1936/1269 f. 18/4 Ss. 61/36. Bezieht sich zunächst auf das Urteil des Reichsger. über Prämiensch. des WHW. (Bd. 69/357). Nach einer Erörterung des neuen Reichsaufbaus fährt es fort: „Aus diesen Erwägungen kann nicht halt gemacht werden bei einer Auffassung, die früheren rechtlichen Anschauungen entsprochen haben mag. Ist einmal der Begriff der Behörde neuer Rechtsauffassung nach von der alten Bindung, daß nur die Staatsgewalt selbst sie einrichten könne, im Interesse des strafrechtl. Schutzes zu befreien, so ist nicht einzusehen, warum bei der falschen Ansch. der Begr. d. Beh. in dem engen S. der St. Beh. aufzufassen sein sollte."

97) Die übrige Rechtsprechung, welche eine entsprechende Anwendung des Beh.r. befürwortet, ist an späterer Stelle zit.

Anwendung des § 164 StGB. auf den Reichsbeauftragten für die Winterhilfe u. a. damit, daß der alte Behördenbegriff im neuen Staat nicht mehr maßgebend sein könne; er sei von der Bindung an staatliche Organisation und staatliche Zwecke zu befreien. Wenn aber auch das Gericht der Überzeugung ist, daß der alte Behördenbegriff geändert werden muß, bezw. sich geändert hat, so ist es doch gefährlich, diesen neuen Begriff in alte Gesetze einzusetzen. Es ist wohl Aufgabe des Richters, Rahmenbegriffe und Generalklauseln als „Einfallstore des neuen Rechtsdenkens" mit neuem Gedankengut zu füllen, denn dafür sind diese weiten Begriffe ja geschaffen, doch sind der freien Auslegungstätigkeit in rein formalen Begriffen, wie sie der Rechtswissenschaft immer eigen sein werden, Schranken gesetzt. Während es Zweck der Generalklauseln ist, das Gesetz anpassungsfähiger zu gestalten, ist es nicht möglich, einen festen Begriff durch Auslegung beliebig zu verändern, ohne daß der Sinn der Vorschrift entstellt wird.

Abschließend ist festzustellen, daß zwischen Behörden und Parteidienststellen Ähnlichkeiten der Form bestehen, die nicht übersehen werden können. Sie sind aber nur in der Angleichung des Aufbaus der Bewegung an den des Staates begründet. Der Unterschied zwischen beiden ist dagegen darin zu sehen, daß die Behörden ausschließlich der Staatsorganisation angehören, während die Dienststellen die charakteristischen Verwaltungsstellen der Partei sind. Zu dieser Erkenntnis hat eine Zergliederung des Behördenbegriffs geführt, auf die der Rechtswahrer auch in Zukunft nicht verzichten kann, wenn er auf dem kürzesten Wege die Grenzen eines Begriffes erforschen will. Begriffe aber sind das Handwerkszeug des Rechtswahrers, über dessen Leistungsfähigkeit und Verwendungszweck er sich jederzeit im klaren sein muß.

3. Das Ergebnis der voraufgegangenen Erwägungen, daß Parteidienststellen nicht Behörden im Sinne der Gesetze sein können, birgt eine neue Aufgabe in sich: es ist nun die entsprechende Anwendung der betreffenden Normen auf Parteidienststellen zu untersuchen. Diese Aufgabe muß von zwei Gesichtspunkten aus durchgeführt werden; sowohl vom Zweck der Gesetze ausgehend, wie von den Aufgaben der Parteidienststellen aus. Nur wenn beides sich deckt, ist eine entsprechende Anwendung gerechtfertigt. Durch eine reine Begriffszerlegung oder lediglich durch eine Auslegung der Gesetze nach der Interessenlage ist hier nicht zum Ziel zu kommen. Vielmehr sind nun die Normen des Behördenrechts in einem größeren Rahmen zu betrachten. Zwar muß auch weiterhin die eingehende Deutung der Begriffe und die Wägung der Interessenlage zu einer gerechten Anwendung des Gesetzes verhelfen, doch finden wir den Ausgangspunkt für eine weitere Untersuchung weder in dem einen, noch in dem andern allein, sondern beiden übergeordnet, wodurch erst ein Überblick über den ganzen Anwendungsbereich der betreffenden Normen ermöglicht ist.

## Zweiter Teil.

# DIE RECHTSNATUR DER PARTEIDIENSTSTELLEN.

### § 4. Übersicht und begriffliche Klarstellung.

1. Es ist im Rahmen dieser Arbeit, die sich nur mit der Anwendung des Behördenbegriffs auf Parteidienststellen beschäftigen soll, nicht möglich, eine erschöpfende Darstellung des Rechts der Dienststellen der Bewegung zu geben. Doch ist es beim Mangel jedes tieferen Eingehens im Schrifttum notwendig, klarzustellen, was im Einzelfall unter Parteidienststelle zu verstehen ist und in welcher Hinsicht sie anders geartet ist als die Behörde. Es wird also nochmals eine Abgrenzung des Themas vorgenommen werden mit dem Ziel, die Parteidienststellen zu bestimmen, auf die eine mittelbare Anwendung des Behördenrechts gerechtfertigt ist. Daß eine solche Einschränkung nötig ist, ergibt sich klar schon aus der vielseitigen Verwendung des Wortes „Dienststelle", das z. B. gebraucht wird 1. für rein staatliche Behörden (Roland Freisler)[98]), 2. für Dienststellen der Partei (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat, § 6), 3. für angeschlossene Verbände (v. Dohnanyi)[99]), 4. für Ämter in der „Reichsführung"[100]) (Gesetz über Finanzmaßnahmen auf dem Gebiet der Polizei vom 19. 3. 1937 § 1 Nr. 1)[101]).

Ferner soll auch auf die eigentümliche Wirkungsart der Parteidienststelle eingegangen werden, denn gerade in der Weise, wie sie ihre Aufgaben erledigt ,unterscheidet sie sich von der Behörde der Staatsorganisation. Zuerst soll an dieser Stelle aber eine kurze Bemerkung über das Verhältnis von Behörde, Dienststelle und Amt in terminologischer Hinsicht vorweggenommen werden, um die nötige begriffliche Klarheit zu schaffen.

2. Es ist oft versucht worden, das Wesen der Behörde in staatsrechtlicher Hinsicht zu ergründen. Eine derartige Untersuchung führte fast alle Schriftsteller zu einer Betrachtung des Amtsbegriffes, der in enger Wechselbeziehung mit dem Behördenbegriff steht[102]). Eine Behörde, die nicht ein Amt zum Inhalt hätte, ist nicht denkbar, vielmehr wird das Amt als Kreis von öffentlichen Geschäften auch oft in gleicher Bedeutung wie das Wort „Behörde" gebraucht. Doch ist das Amt in seiner eigentlichen Bedeutung stets das Ursprüngliche, dasjenige, was der Behörde den Inhalt und Zweck verleiht. Es wäre sinnlos, eine Behörde zu er-

98) Gedanken zum Schutz der Bewegung im neuen Strafrecht in „Deutsch. Strafr." n. F. 3. Bd. S. 79.

99) in Schäfer und Dohnanyi, a.a.O. S. 32.

100) Näheres siehe § 7.

101) „Es werden unmittelbare Reichsbeamte 1. Die Beamten in Planstellen der Dienststelle „Reichsführer SS und Chef der Deutschen Polizei" im Reichsministerium des Innern . . ."

102) Fleiner, Institutionen, S. 92; Bundesstaatsrecht, S. 130 ff. Meyer und Anschütz, Lehrb. d. Dtsch. St.r., S. 381.

richten, nur um Geschäftskreise, Aufgaben, für sie zu erfinden; umgekehrt erstehen aber dem Staat fortwährend neue Aufgaben, deren Wahrnehmung und Erfüllung sein „Amt" ist und zu deren Durchführung er Behörden einrichten muß. In der Behörde ist daher das dauernde Amt zu sehen, das sich gewissermaßen in den Personen konkretisiert, die es versehen, und in den Einrichtungen, mit denen es ausgestattet ist. Umgekehrt kommt Otto Mayer zum gleichen Ergebnis, wenn er feststellt[103]): „das Amt aber ist der staatliche Auftrag, von dem man die Personen abstrahiert hat."

In einer derartigen, nicht organisatorisch-verwaltungsrechtlichen, sondern staatsrechtlichen Begriffsdeutung ist am leichtesten die begriffliche Verwandtschaft zwischen Behörde und Parteidienststelle zu erkennen, denn hier tritt die Tatsache wieder deutlich hervor, daß organisatorisch nur das Merkmal der Staatlichkeit die Behörde von der Parteidienststelle trennt, da beiden der Amtsbegriff zugrunde liegt, der nicht wie die Behörde rein staatsbezogen entwickelt worden ist; so kennt man z. B. auch Träger eines privaten Amtes[104]).

Für Koellreutter umfaßt daher der Begriff des öffentlichen Amtes sowohl Geschäfte des Staates wie der Bewegung[105]). Der gleichen Ansicht ist Reuß[106]), der das Amt als Inbegriff öffentlichrechtlicher Funktionen im Rahmen einer den Staat tragenden Organisation definiert. Da er hier mit dem Ausdruck Staat den Reichsbegriff meint, gilt dieser Amtsbegriff für alle öffentlichen Bereiche. Der Begriff Dienststelle reicht ebensoweit wie der Begriff Amt, er kann also als Oberbegriff für alle Amtsstellen in Partei und Staat benutzt werden[107]).

Gewöhnlich wird zwar scharf zwischen der Verwendung der Ausdrücke „Behörde" und „Parteidienststelle" geschieden, doch kommt es öfter vor, daß auch Behörden als Dienststellen, und zwar des Staates, bezeichnet werden. Dagegen ist die Bezeichnung von Parteidienststellen als Behörden durchaus ungebräuchlich[108]). Der herrschende Sprachgebrauch legt es daher nahe, den Begriff „Dienststelle" als Oberbegriff über Behörde und Parteidienststelle zu verwenden. So sind z. B. in den Ausführungsbestimmungen zu

103) Theorie d. frz. Verwaltungsrechts, S. 29.

104) Soergel, BGB., III. Bd. Vorbem. I zu § 2197 ff., S. 840: „Vom Gesetz wird seine Stellung (des Testamentsvollstreckers) als Amt bezeichnet . . . Es ist dies aber im Gegensatz zu dem des Vormundes oder Pflegers nur ein solches privater Natur."

105) Öffentliches Amt und Amtsträger im ns. Staat. RVBl. 1935/785/88.

106) Partei und Staat im Dritten Reich. JW. 1935/2314 ff.

107) Anders Dernedde, der in Zges. StW. Bd. 98 S. 359 ff. (Ämterverbindungen) den Ausdruck Amt als Oberbegriff für Parteidienststellen und Behörden benutzt, ohne allerdings völlig klarzustellen, wie weit er sich das Amt konkretisiert denkt. Dagegen ist z. B. aus der Anmerkung von Schwinge (Militärstrafgesetzbuch) zu § 64 MStGB. zu spüren, daß „Dienststelle" ein Oberbegriff ist, der nicht nur Behörden umfaßt.

108) Nur Laforet hat den Behördenbegriff auch auf die Dienststellen der Bewegung ausgedehnt und ihn als Oberbegriff benutzt, a.a.O., S. 163.

§ 1 des Gesetzes über das Verfahren in Versorgungssachen vom 10. 1. 1922[109]) orthopädische Versorgungsstellen als „Versorgungsdienststellen" bezeichnet, aber sie sind keine „Versorgungsbehörden" im Sinne des Gesetzes. Hier ist also der Oberbegriff der Dienststelle noch weiter gefaßt und enthält neben den Behörden (und den behördenähnlichen Parteidienststellen) auch die sogenannten technischen Stellen, die wegen mangelnder hoheitlicher Aufgaben keine Behörden sind.

## § 5. Die Wirkungsweise der Parteidienststellen.

1. Die Parteidienststelle ist keine Behörde, während sie doch behördenähnliche Formen aufweist. Diese verneinende Feststellung gibt keinen hinreichenden Aufschluß über ihr Wesen, da sich sofort die Frage aufdrängt, was ist die Parteidienststelle nun eigentlich?

Wir sehen sie praktisch täglich in Tätigkeit, wir kennen ihre parteiamtlichen Mitteilungen in der Presse, wir wissen, daß sie der örtliche Mittelpunkt jeder nationalsozialistischen Organisation ist, aber das alles ist für den Rechtswahrer nur das Ergebnis der Anwendung des Dienststellenrechts. Will er dessen Grundsätze kennen lernen, so muß er sie aus den Erscheinungsformen und der Arbeitsweise der Dienststellen ablesen. Erst an zweiter Stelle möchte ich als Erkenntnisquelle des Rechts der Parteidienststellen die Anordnungen der Parteileitung und andere formelle Vorschriften nennen. Schon im Verwaltungsrecht der Behörden, wie des Staates überhaupt, ist so mancher wichtige Satz ungeschriebenes Recht und nur aus dem Gebrauch zu entnehmen; noch mehr trifft diese Bedeutung des Gewohnheitsrechts auf die Parteidienststellen zu, denn die Grundsätze der nationalsozialistischen Weltanschauung, welche die gesamte Arbeit der Parteistellen durchziehen, lassen sich nie gänzlich durch Vorschriften erfassen und in ein Dienststellenrecht pressen.

Zweierlei ist in der Untersuchung stets streng zu unterscheiden: die Parteidienststelle als Verwaltungsstelle und die Parteidienststelle als Trägerin öffentlicher Aufgaben. Eine gleiche Unterscheidung ist auch bei der Behörde möglich, doch ist begrifflich die Trennung nur bei den Gerichten erfaßt worden, wo die Verwaltung (im weitesten Sinne), die sie im Interesse des Volksganzen ausüben, nämlich die Rechtsprechung, auch begrifflich unterschieden ist von der Verwaltung, die sie im eigenen Interesse, im Interesse der Erhaltung und des Funktionierens des Behördenapparates führen. Bei den übrigen Behörden wird schlechthin jede der beiden Verwaltungen als Verwaltung bezeichnet, und doch wird die eine,

109) Gesetz über das Verfahren in Versorgungssachen vom 10. 1. 1922 in der Fassung vom 2. 11. 1934, RGBl. I 1113 ff. Ersetzt durch das Wehrmachtfürsorge- und Versorgungsgesetz vom 26. 8. 38. RGBl. I/1077 ff.

die eigentliche Aufgabe der Behörden, auf Grund der Hoheitsgewalt des Reiches ausgeübt, während die interne Verwaltung dagegen mit der Hoheit des Reiches über die Volksgenossen nichts zu schaffen hat, sondern auf einer Befehlsgewalt der vorgesetzten Dienststellen beruht, welche in dem öffentlichen Dienstverhältnis ihre Grundlage hat. Man könnte geradezu im Gegensatz zur Reichshoheit von einer „Staatshoheit" sprechen, die nur innerhalb des Behördenapparates wirkt, von einer Disziplinargewalt.

Beide, Behörden und Parteidienststellen, haben also die Aufgabe, für ihre innere (interne) Verwaltung zu sorgen, neben ihrer eigentlichen Aufgabe, die bei den Behörden wiederum Verwaltung, aber im Interesse der Volksgemeinschaft, ist; bei den Parteidienststellen dagegen ist die Aufgabe durch die Zwecke der Bewegung bezeichnet, wie sie der Führer in der Kongreßrede vom 16. 9. 1935 auf dem Reichsparteitag zu Nürnberg aufgezeigt hat: innerer Aufbau, Volkserziehung, Führerauslese und, alles überwölbend, die politische Führung des Reiches[110]).

2. Alle Unterschiede zwischen Behörden und Parteidienststellen gehen im Grunde auf die Wesensverschiedenheit von Partei und Staat zurück, so schließlich auch der größte, der in der Art liegt, wie beide ihre Aufgaben vollziehen. Während über den Aufbau der Bewegung, über die in ihr bestehende Trennung von politischer Führung und Verwaltung ein verhältnismäßig reichhaltiges Schrifttum vorliegt, ist anscheinend die Wirkungsform der Parteidienststellen noch keiner näheren Betrachtung unterzogen worden. Lediglich Ritter[111]) und Burkert[112]) umschreiben die Tätigkeit der Bewegung als Integration des Staates, die nicht durch Zwangsausübung als Hoheitsgewalt erscheint, sondern „in der immer wieder vollzogenen Herausstellung der Einheit von Volk, Staat, Bewegung"[113]), in der Form von Veranstaltungen, Arbeitsgemeinschaften, Aktionen, Sammlungen, Reden und Appellen vor das Volk tritt. Die Betrachtung darüber, wie die Bewegung ihre Aufgaben am Volke erfüllt, führt ferner zu der Erkenntnis, daß der Begriff der Hoheitsgewalt sich inhaltlich erweitert hat und keinesfalls mehr mit der Ausübung von Zwangsgewalt gleichgesetzt werden kann[114]).

Die Form, in welcher der Staat dem Volksgenossen gegenübertritt, ist meist der Befehl, hinter dem die Zwangsgewalt des Staates steht. Dieser Befehl (Verwaltungsakt) ist nicht die einzige äußere Erscheinungsform der Staatstätigkeit, vielmehr beschreitet der Staat in zunehmendem Maße einen andern Weg, indem er an die Einsicht der Staatsbürger appelliert und sie unter Ausschaltung seiner Zwangsgewalt, z. B. durch das Mittel der Propaganda, zu

110) Abgedr. bei Johanny, Partei und Staat, 78.
111) JW. 1934/2214 ff.
112) Die Stellung der NSDAP. im Staat, S. 62 f.
113) Ritter, JW. 1934/2220.
114) Siehe § 2, Abs. 3, Seite 10 ff.

dem gewünschten Verhalten zu bewegen sucht. So wie man diesen Weg gegenüber dem Verwaltungsakt als den moderneren bezeichnen muß, so sind auch die Ziele, die auf diese Weise erreicht werden sollen, oft neuer Art, indem sich z. B. ein Bürgermeister für den Bau eines Theaters werbend einsetzt oder durch Vorträge und Film für eine Verschönerung der Stadt wirbt etc. In der ersten Zeit des modernen Staates, also im absoluten Fürsten- und im Polizeistaat, verzichtete man entweder meist ganz auf die Erreichung dieser Ziele oder versuchte, sie ebenfalls durch die Einsetzung staatlicher Machtmittel zu erzwingen. Die neuere Art des Vorgehens verzichtet also auf die Ausübung von Zwang, wogegen der aus der obrigkeitlichen Tätigkeit des Staates fließende Verwaltungsakt Befehl ist. Immer noch ist aber der Verwaltungsakt die bezeichnende Form der Staatsverwaltung; er hat ihr seit Jahrhunderten einen Stempel aufgedrückt, der dauern wird, so lange der moderne Staat besteht.

Während für die Tätigkeit des Staates und damit für das Tätigwerden der Behörden, mindestens soweit sie den Volksgenossen unmittelbar entgegentreten, der Verwaltungsakt, d. h. ein letzten Endes von Zwang unterstützter Befehl, kennzeichnend ist, scheint die Tätigkeit der Parteidienststellen ganz anderer Art, da sie auf das wesentliche Merkmal der Staatsgewalt, den Zwang, grundsätzlich verzichtet. Mit den neuen Aufgaben, welche die Partei gewählt hat, hat sie auch zu dem neuen Mittel der Durchführung gegriffen, das ich als hoheitliche Tätigkeit im Gegensatz zur obrigkeitlichen bezeichnen möchte. Zwang ist der Partei wesensfremd, denn er widerspricht ihren Aufgaben der Führung, Erziehung und Auslese [115]). Doch soll damit nicht ausgesprochen sein, daß die Bewegung immer auf Zwang verzichtet hat und verzichten wird. Es ist durchaus denkbar, daß sie auf bösen Willen stößt, für den das beste Erziehungsmittel der Zwang (Konzentrationslager) ist, aber auch dann wird sie in der Regel die Anwendung von Zwangsgewalt dem Staat überlassen.

Wesentliches Merkmal für die Tätigkeit der Bewegung ist vielmehr der Appell an die freiwillige Mitarbeit. Ein Organismus von der Art der Bewegung kann nicht durch Befehl und Gehorsam gedeihen, sondern durch Führen und Folgen [116]), nicht durch Steuern und Gebühren, sondern durch Beiträge und Opfer, nicht durch Zwang, sondern durch guten Willen. Willensbeugung widerspricht dem innersten Wesen der Bewegung, für die es nur eine Gefahr gibt, nämlich die, sich auf erzwungene, anstatt auf freiwillige Mitarbeit stützen zu müssen. Diese Gefahr zu bannen ist nur eine Wirkungsweise geeignet, die grundsätzlich auf Zwang verzichtet.

---

115) Organisationsbuch der NSDAP., S. 554.

116) Abweichend von dieser Gegenüberstellg. Huber, Verfassung, S. 243 a. E.

Welches sind nun aber die Mittel, mit denen die Parteidienststellen ihre Aufgaben zu erledigen suchen? Oben ist bereits erwähnt, daß der Staat mit neuen Aufgaben auch zu neuen Mitteln wie Propaganda und dergl. griff. So hat auch die Bewegung zur Erreichung ihrer Zwecke die Mittel der Aufklärung und Erziehung gewählt. Diese Mittel erschöpfen jedoch bei weitem nicht die Arten des Wirksamwerdens der Dienststellen und können ferner in verschiedenster Form ausgeübt werden. Erzieherisch kann das Wort und die Tat wirken, aufklärend die Belehrung und das Beispiel.

3. Während die drei in der Führerrede erwähnten Aufgaben ihre eigenen Zwecke haben und nicht so sehr darauf berechnet sind, den Volksgenossen die große Gemeinschaft des Reiches ständig vor Augen zu führen, wird der allgemeine Beruf der Bewegung, den Bau des Reiches stetig zu erhalten und zu erneuern, durch Tätigkeiten wahrgenommen, die wiederum anderen Zwecken höchstens beiläufig dienen. Smend bezeichnet diese dauernde Einwirkung auf das Volk als funktionelle Integration [117]) und sieht in ihr eins der wesentlichsten Elemente des Staates (Reiches), „Wahlen, parlamentarische Verhandlungen, Kabinettsbildungen, Volksabstimmungen, sie alle sind integrierende Funktionen“ [118]). „Es ist das Gemeinsame und Wesentliche aller formellen Integrationsvorgänge, daß sie als solche ohne Zweck, daß sie nicht technisch im Sinne der Verfolgung eines einzelnen Gemeinschaftszieles sind“ [119]). An Smend schließt sich auch Burkert in Hinsicht auf den neuen Staat in seinen Ausführungen voll an [120]).

Dagegen haben wir allerdings heute erkannt, daß das Reich auch ohne diese Integration eine reelle Größe ist, da es, im Volke wurzelnd, diesem seine staatliche Form gibt. Doch hat die funktionelle Integration ihre Berechtigung in dem Zweck, dem Volk seine Zusammengehörigkeit dauernd vor Augen zu führen und auf den großen Rahmen des Reiches hinzuweisen, der alle umschließt. In der Erfüllung dieser Aufgaben, die ich mit dem Schlagwort „politische Aktion“ bezeichnen möchte, unterscheiden sich die Dienststellen der Partei deutlich von denen der angeschlossenen Verbände. Die Aufgaben der Verbände sind stets konkreter Art, sie haben z. B. bestimmte Berufsgruppen zu betreuen oder Sonderaufgaben im Rahmen der sozialen Hilfe zu erfüllen, während die große politische Propagandatätigkeit der Bewegung selbst eigentlich ohne konkreten Nutzen ist, sondern rein politischen Zielen dient.

Es liegt daher nahe, die Wirkungsform der Dienststellen der Bewegung mit derjenigen Tätigkeit der Behörden zu vergleichen, die ich als schlicht hoheitliche bezeichnen will. Sie ist ausgezeichnet durch eine Vielgestaltigkeit der Erscheinungsformen, die sich kei-

117) Verfassung und Verf.r.
118) S. 38.
119) S. 44.
120) a.a.O. S. 63.

ner einheitlichen Norm unterordnen lassen. Rechtsformen wie Verwaltungsakt und formelle Beschwerde sind ihr fremd, weil sie eine ganz andere Voraussetzung haben als die „schlicht-hoheitliche" Tätigkeit der Behörden oder Parteidienststellen.

## § 6. Dienststellen im Rechtskreis der Partei.

1. Daß die Parteidienststellen ihrer Aufgabe wie ihrem Wesen nach etwas völlig anderes sind als die Behörden, ist durch die vorstehenden Ausführungen erneut dargelegt, und doch ist das Gemeinsame in der Form ebenso groß wie die Verschiedenheit in der Art. Der straff organisierte Aufbau der Parteidienststellen, dem einst der Staatsaufbau zum Muster diente [121]), kann und wird jetzt seinerseits der neuen Verwaltungsorganisation des Reiches ein Vorbild sein. Im einzelnen ist eine Darstellung des Aufbaus der Parteidienststellen überflüssig, da Aufsätze über diesen Gegenstand aus berufenerer Feder zahlreich vorhanden sind [122]).

Keine große Verschiedenheit besteht ferner zwischen der „internen Verwaltung" [123]) der Behörden und der Parteidienststellen. Allerdings führt der organisatorische Aufbau der Bewegung zu einer Zweispurigkeit, die dem Behördenapparat fremd ist: die einzelnen, den Hoheitsträgern zugeordneten Ämter unterstehen nur dienstlich und politisch dem betreffenden Hoheitsträger, fachlich aber dem entsprechenden Amtsleiter der vorgesetzten Dienststelle. Da nun die Amtsleiter regelmäßig in Personalunion Leiter der dem Amt entsprechenden Einheit der angeschlossenen Verbände sind, ist eine straffe politische Ausrichtung durch den Hoheitsträger jederzeit gewährleistet, ohne daß er mit einer fachlichen Aufsicht beschwert wird, die seine Arbeitszeit übermäßig stark in Anspruch nehmen müßte [124]).

---

121) Hitler, Mein Kampf, S. 503. Johanny, a.a.O. S. 23.

122) Das Organisationsbuch der NSDAP. Lingg, Die Verwaltung i. d. NSDAP., DR. 1935/387 ff. 1936/358 ff. Sommer, Die NSDAP. als Verwaltungsträger in Frank, Dtsch. Verw.r. S. 166/75. Schwarz, Führung und Verw. i. d. NSAP., DR. 1936/3 und 299 ff. Fabricius-Stamm, Bewegung, Staat und Volk . . . Münz-Lehmann, Führer durch d. Beh. u. Organisationen.

123) Siehe § 5, Abs. 1, Seite 28.

124) Organisationsbuch, S. 88. „Die völlige Sonderstellung jeder Organisation würde weiterhin bedingen, daß jede einzelne der Organisationen einen eigenen Organisations-, Personal- und Schulungsapparat aufziehen müßte. Dies wiederum würde bei noch so gutem Willen aller in der Reichsführung der Partei verantwortlichen Reichsleiter, Hauptamts- und Amtsleiter dazu führen, daß in jedem Falle im Lauf der Zeit Unterschiede voneinander entstehen würden, die zu einem späteren Zeitpunkt den Zustand völlig verschiedener Systeme in regionaler, personeller, vertikaler Beziehung usw. innerhalb des nationalsozialistischen Regimes mit sich bringen müßten.

Aus diesem Grunde sind die Gliederungen (NSD.-Studentenbund, NS.-Frauenschaft, NSD.-Dozentenbund) und die angeschlossenen Verbände und ihre Leiter, während sie fachlich von unten aufbauend der nächsthöheren Dienststelle ihrer Organisation unterstehen, in den Hoheitsgebieten der Partei disziplinär, d. h. in organisatorischer, weltanschaulicher, politischer,

Man kann daher bei den Dienststellen die allgemeinen Ämter: Organisation mit Ausbildung und Statistik, Personalfragen, Propaganda, Presse, weltanschauliche Schulung und Erziehung, Verwaltung (Geschäftsführung, Kasse, Hilfskasse), die sowohl für die Partei selbst wie für die Gliederungen (außer den Formationen) und zum Teil für die angeschlossenen Verbände geschaffen sind, unterscheiden von den besonderen Ämtern, die den angeschlossenen Verbänden entsprechen, z. B. Amt für Volksgesundheit — NS. Ärztebund; Amt für Handwerk und Handel, NSBO. — Deutsche Arbeitsfront; Amt für Erzieher — NS. Lehrerbund; Rechtsamt — NS. Rechtswahrerbund, Deutsche Rechtsfront.

Um hier den Vergleich mit den Behörden zutreffend zu gestalten, ist es unbedingt nötig, Klarheit über die Stellung der Ämter gegenüber den Dienststellen zu schaffen, deren Bestandteile sie sind. Die Frage lautet daher, ob die Ämter in den Hoheitsgebieten der Ortsgruppe, des Kreises und des Gaus und die Hauptämter in der Reichsorganisationsleitung bzw. die der Reichsorganisationsleitung (organisatorisch, personell, disziplinär) unterstellten Hauptämter und die übrigen Reichsämter in Bezug auf die Selbständigkeit ihrer Stellung Behörden entsprechen und also selbst Dienststellen sind oder ob sie nur Geschäftsstellen einer größeren Einheit sind.

Friedrichs hat sich in Bezug auf Behörden und Geschäftsstellen um ein Unterscheidungsmerkmal bemüht und es mit Recht nicht in erster Linie im Inhalt der Tätigkeit der betreffenden Geschäftsstelle oder Behörde gesucht, sondern in ihrer organisatorischen Selbständigkeit. Er schreibt im Artikel „Behörden“ [125]) folgendes: „Ein sicheres und einfaches Merkmal zur Abgrenzung der Behörden von einzelnen Geschäftsstellen ist die Einheit der Beamtenkörperschaft. Geschäftsstellen, welche durch grundlegende Verfassungsvorschriften derart miteinander verbunden sind, daß sie einen oder mehrere Beamte gemeinsam haben müssen, .... bilden zusammen eine Behörde. (So das Landratsamt mit dem Kreistag und dem Kreisausschuß.)“

Das Unterscheidungsmerkmal, das Friedrichs gefunden hat, versagt dem eigenartigen Doppelaufbau der Partei gegenüber, denn hier steht neben der Säule der eigentlichen Parteiorganisation (Ortsgruppenleitung, Kreisleitung, Gauleitung) ein verzweigter Apparat von fachlichen Ämtern, die sachlich nur dem entsprechenden Amt in der nächsthöheren Gebietseinheit verbunden sind, politisch und disziplinär aber dem Hoheitsträger des Gebiets unterstehen, das sie betreuen. Die Frage lautet also, ob z. B. der Leiter des Kreisrechtsamts eine besondere Parteidienststelle ist oder eine Geschäftsstelle der Kreisleitung oder sogar eine Geschäftsstelle des Gaurechtsamts. Einen gemeinsamen „Beamten“ besitzen sämtliche Kreisrechtsämter eines Gaus erst im Leiter des Gaurechtsamts, der sie

aufsichtsführender und personeller Beziehung dem zuständigen Hoheitsträger der NSDAP. unterstellt.“

125) Friedrich in Preuß.Verw.Blatt. 28. Jahrg., Seite 61.

mit sachlichen Anweisungen versehen kann, dagegen hat jedes Kreisrechtsamt mit den andern Ämtern der Kreisleitung als politischen Führer den Kreisleiter gemeinsam. Auf derartige gemeinsame Beamte ist das Unterscheidungsmerkmal von Friedrichs nicht abgestellt, denn dann müßte man die ganze Stufenleiter von einander übergeordneten Behörden als eine einzige einheitliche Behörde mit entsprechend vielen Geschäftsstellen betrachten. Bei der Anwendung von Friedrichs Merkmal darf die vorgesetzte Behörde nicht in Betracht gezogen werden. Diese Unterscheidung ist aber bei dem Doppelaufbau der Partei nicht möglich, da gerade das Wesen dieses Aufbaus in der oben angedeuteten Überschneidung von fachlicher und politischer Leitung liegt. So ist z. B. der Ortsgruppenamtsleiter für Volkswohlfahrt disziplinär dem Ortsgruppenleiter untergeordnet, fachlich dem entsprechenden Kreisamtsleiter. Hier versagt Friedrichs Kriterium.

Die allgemeinen Aufgaben der „internen Verwaltung" werden von dem Organisationsleiter bzw. dem Kassenleiter oder Ortsgruppenleiter selbst erledigt, die besonderen Aufgaben durch die Amtsleitung. Die tatsächliche Lage ist hier regelmäßig so, daß die Ortsgruppenamtsleitung (Amt) sowohl gegenüber der Ortsgruppenleitung (Hoheitsträger) wie gegenüber der Ortswaltung (angeschlossener Verband) organisatorisch von geringer Bedeutung ist. Ihre Aufgabe liegt hauptsächlich in der institutionellen Verbindung beider. Allerdings ist nicht bei allen Verbänden die Trennung zwischen Amt beim Hoheitsträger und Verbandsverwaltung gleichmäßig durchgeführt[126]). Die politische Führung der betreffenden Einheit des angeschlossenen Verbandes jedenfalls geht über diese Verbindung von der Ortsgruppe aus. Da die Ortsgruppenamtsleitung in ihren wesentlichsten allgemeinen Funktionen von der Ortsgruppe abhängig ist, ist sie ebenso wie die entsprechenden Ämter bei anderen Stellen nur als Geschäftsstelle der Parteidienststelle zu betrachten; sie wäre für sich allein unvollständig und nicht funktionsfähig

Entscheidend ist also für die Rechtsnatur der „Ämter" bei den Ortsgruppen, Kreis- und Gauleitungen der NSDAP., daß sie organisatorisch unselbständig sind und auch in ihrer politischen Ausrichtung dem zuständigen Hoheitsträger unterstellt sind.

Die Entscheidung, ob Geschäftsstellen oder Parteidienststellen, ist nicht in jedem Falle so leicht zu treffen. Es kann sein, daß die Ämter, z. B. in der Reichsleitung, stark ausgebaut sind oder aber, daß das Amt die Organisation der entsprechenden gebietlichen Gliederung des Verbandes herübergezogen hat, oder schließlich, daß umgekehrt die Amtsleitung in der Leitung des angeschlossenen Verbandes aufgeht. Ein Beispiel hierfür bietet die DAF., welche die betreffenden Amtsleitungen der Partei fast völlig übernommen hat (NSBO. und NSHago.). Auch von ministerieller Seite ist in

126) Die Deutsche Arbeitsfront, NS.Volkswohlfahrt e. V.

einer Anlage des Reichsfinanzministers zu einem Runderlaß des RMdI.[127]) über die Gebührenfreiheit der Partei auf die schwierige Abgrenzung zwischen Amtsleitung in der Partei und Amtswaltung bei den Verbänden hingewiesen worden. Die gebührenmäßige Behandlung soll darauf abstellen, ob der betreffende Amtsleiter bzw. -walter Aufgaben der Betreuung und Überwachung ausübt (Parteitätigkeit) oder andere Aufgaben (Tätigkeit des Verbandes).

Ähnliche Schwierigkeiten bereitet die Beurteilung der Lage der Hauptämter, z. B. des Hauptamts für Beamte. Es ist nicht Teil der Reichsorganisationsleitung im engeren Sinne, wohl aber in jeder Hinsicht, außer in politischer Beziehung, dem Reichsorganisatonsleiter unterstellt. Doch kann diese Unterstellung nicht bedeuten, daß innerhalb der Reichsleitung eine weitere Ämterstufe besteht, da die Hauptämter schon an sich die Reichsleitung bilden. Es ist also in der Unterstellung des Hauptamtes für Beamte wie auch anderer Hauptämter nur eine Angliederung an die Reichsorganisationsleitung zu sehen. Rein äußerlich betrachtet, spricht schon der beträchtliche Apparat der betreffenden Hauptämter gegen die Auffassung, daß sie nur Geschäftsstellen der Organisationsleitung seien. Sie stehen auch nicht unter dem Reichsorganisationsleiter wie die Ämter in den unteren Stufen unter dem Hoheitsträger, sondern der Organisationsleiter vertritt ihnen gegenüber gewissermaßen nur die Stellung des Hoheitsträgers, die an sich dem Stellvertreter des Führers zukommt, der die politische Führung dieser Hauptämter (in Vertretung des Führers) behalten hat.

Entsprechend den oben angestellten Betrachtungen müßte man auch die Hauptämter in der Reichleitung als Geschäftsstellen betrachten. Doch unterscheiden sie sich insofern von den Ämtern bei den Hoheitsträgern, als sie in fachlicher Beziehung unabhängig sind und ein unbedingtes Anweisungsrecht haben. Diese Tatsache muß genügen, um in ihnen mehr als bloße Geschäftsstellen zu sehen. Sie sind vielmehr Parteidienststellen in der Reichsleitung. Im übrigen trifft die Anwendung von Normen, welche sich auf strafrechtlichen Schutz, Gebühren und Hoheitsbefugnisse der Behörden beziehen, auch auf Geschäftsstellen als Teile der Behörden zu. In Bezug auf Amtshilfevorschriften würde ein Irrtum über die Behördenähnlichkeit einer Geschäftsstelle nur zu einer unzutreffenden Anschrift führen.

Eine organisatorische Sonderstellung unter den Ämtern haben die Verwaltungsstellen des Hauptamtes für Volksgesundheit, die mehrere Kreise umfassen können[128]). Sie stehen in gewissem Sinne neben dem üblichen Aufbau und überlagern ihn. Verbindungsstellen zu dem NSD.-Ärztebund sind auch hier die Kreisamtsleiter. Man kann diese Verwaltungsstellen, soweit sie nicht bei der Kreisleitung eingerichtet sind, schlecht als Geschäftsstellen der

127) Anl. d. RFM. vom 12. 5. 1936 zum Rd. Erl. im RMBliV. 1936/735, abgedr. bei Fischer u. Haidn, S. 413 ff.

128) Organisationsbuch, S. 236.

Kreisleitung oder Gauleitung bezeichnen. Sie sind es sachlich, aber nicht der Instanz nach. Die Bezirksdienststellen der NSKOV. (das Amt für Kriegsopfer ist dieser Organisation gegenüber kaum durchgebildet) sind im Anschluß an die staatlichen Versorgungsbezirke eingerichtet. Sie ersetzen in ihrem Tätigkeitsgebiet die Gaueinteilung.

Immer ist bei diesen wie auch den folgenden Untersuchungen zu bedenken, daß sie nur die Voraussetzungen für die Möglichkeit einer Analogie untersuchen wollen, soweit sie in Form und Wesen der Parteidienststellen gegeben sind. Daraus allein kann aber nie endgültig geschlossen werden, wie die Entscheidung im konkreten Fall zu lauten hat. Das kann sich erst aus einem Vergleich zwischen Rechtslage, Sinn des anzuwenden Gesetzes und der Behördenähnlichkeit der Dienststelle der Bewegung ergeben.

2. Mit diesen Einschränkungen ist auch der Versuch zu betrachten, „eine untere Grenze der Parteidienststellen" zu finden. Sie ist weder aus dem Mangel eines Merkmals, noch aus einer bestimmten Vorschrift zu entnehmen, vielmehr ergibt sie sich aus der tatsächlichen Lage, welche z. B. die Zellenleiter nicht als Dienststellen erscheinen läßt[129]). Der erste Strafsenat des Reichsgerichts[130]) hat sich im Urteil vom 16. 7. 1937 nicht über die Stellung des Zellenleiters geäußert. Er hat anscheinend angenommen, daß eine falsche Anschuldigung, die an den Zellenleiter gerichtet war, als eine an das WHW. gerichtete Anzeige gelten sollte. Dagegen sind die Ortsgruppe und auch der Stützpunkt in ihrer Organisation schon eher mit einer Behörde vergleichbar. Einen Hinweis auf die Stufung der Parteistellen kann uns auch eine Anordnung des Stellvertreters des Führers vom 14. 6. 35[131]) geben, welcher die Ausstellung von politischen Unbedenklichkeitszeugnissen (eine wichtige Funktion der Partei) erst den Kreisleitern und höheren Dienststellen zuweist.

Schwieriger ist die Unterscheidung zwischen behördenähnlich und nicht ähnlich bei den Dienststellen der Gliederungen zu treffen. Wie ist z. B. ein SA.-Sturm zu behandeln? Seine Geschäftsstelle ist nicht in dem Maße durchorganisiert, wie es bei der Ortsgruppe der Fall zu sein pflegt, doch ist der Unterschied zum Zellenleiter als Gehilfen des Ortsgruppenleiters in die Augen fallend. Der vierte Strafsenat des Reichsgerichts[132]) hat in dem Zeugnis eines

129) So auch Fischer-Haidn, Das Recht der NSDAP., wo die Grenze bei den Stützpunktleitern gezogen wird, S. 60. Eb. so die Verordn. vom 2. 12. 36 z. Ges. üb. d. Vernehm. d. Angeh. d. NSDAP. und ihr. Glied.

130) RGSt. 71/288 ff., 1 D 384/37.

131) Nr. 119/35 vom 14. 6. 35 bei Fischer, Haidn S. 549 ff. „Ich bestimme aus diesem Grund, daß in Zukunft allein die zuständigen Hoheitsträger der Partei vom Kreisleiter aufwärts zur Abgabe von politischen Beurteilungen und zur Ausstellung von politischen Unbedenklichkeitserklärungen berechtigt sind." Vergl. auch die bei Fischer Haidn. S. 549 f. A. 1. und 592 ff. zitierten Ministerialerlasse.

132) Urt. vom 1. 12. 1936 4 D 828/36, DJ. 1937/356.

SA.-Sturmführerstellvertreters, das die Zugehörigkeit zur SA. bestätigte, eine private Urkunde gesehen, was nicht möglich gewesen wäre, wenn er den Sturmführer einer Behörde gleich geachtet hätte. Dagegen ist das ausgefüllte Freifahrtformular einer SS.-Standarte vom gleichen Senat als öffentliche Urkunde bezeichnet worden [133]), weil die Standarte einer Behörde gleichzuachten sei. Es mögen Bedenken bestehen, die Fähigkeit zur Herstellung öffentlicher Urkunden Sturmführern und gleichgestellten Dienststellen zu verleihen, da auf diese Weise eine Inflation in derartigen Urkunden zu befürchten wäre, die deren Bedeutung beeinträchtigen könnte. Mögen diese Erwägungen auch im Einzelfall zu verschiedenen Ergebnissen führen, so können sie doch nichts an dem Umstand ändern, daß auch die unteren Einheiten der Gliederungen Parteidienststellen besitzen, deren Geschäftsführung sie behördenähnlich erscheinen läßt. In dem Maße aber, wie die sachliche Zuständigkeit der Dienststellen mit ihrer Bedeutung einen größeren oder geringeren Umfang annimmt, ist auch im Einzelfall eine entsprechende Anwendung des Behördenrechts geboten oder einzuschränken.

Vielleicht ist schon aus der Tatsache, daß mindestens ein Amtsträger bei der Dienststelle hauptamtlich beschäftigt ist oder nicht, ein Schluß auf ihre Behördenähnlichkeit zu ziehen. Die größte Bedeutung liegt schließlich bei der betreffenden Vorschrift des Behördenrechts selbst, die auf die Dienststelle angewandt werden soll. So ist z. B. in Bezug auf die Ausstellung von Ausweisen und sonst vorgesehenen Bescheinigungen die Stellung eines Sturmführers und gleichgestellter Dienststellen regelmäßig als behördenähnlich zu betrachten. Dagegen ist z. B. im Sinne des § 11 Preßgesetz der gleiche Sturmführer nicht wie eine Behörde zu behandeln. Der Grund für diese Unterscheidung ist darin zu sehen, daß es sich das eine Mal um eine genau geregelte Tätigkeit handelte, während im andern Fall (falls er überhaupt vorkommen sollte) dem Ermessen weitester Spielraum gelassen ist.

Aufschlußreich für die Abgrenzung gegenüber nicht mehr behördenähnlichen Dienststellen ist auch § 35 Abs. III des Deutschen Beamtengesetzes [134]). Die Vorschrift befaßt sich zwar nicht mit der Behördenähnlichkeit von Parteidienststellen, doch läßt sie Schlüsse darauf zu, welchen Dienststellen die Partei eine solche Bedeutung beimißt, daß sie die Versetzung von Beamten, die gleichzeitig eine solche Dienststelle leiten, von einer besonderen Genehmigung abhängig macht. Daß die Behördenähnlichkeit dieser Dienststellen eher anzunehmen ist als die von Parteistellen, welche nicht derart in ihrem personellen Bestand geschützt sind, erscheint naheliegend.

133) Urt. vom 9. 3. 1937 4 D 905/36, JW. 1937/1336 Nr. 39.

134) § 35 III DBG. „Beamte, die Reichsleiter, Gauleiter, Kreisleiter oder Ortsgruppenleiter der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei oder Führer von Standarten oder höheren Einheiten der SA., SS. oder des NSKK. sind, sollen nur im Benehmen mit dem Stellvertreter des Führers versetzt werden."

Bei der Hitlerjugend (HJ.) bzw. dem Bund Deutscher Mädel (BDM.), dem Deutschen Jungvolk (DJ.) und den Jungmädeln (JM.) in der HJ. sind wegen der in den unteren Einheiten verständlicherweise stark vereinfachten Organisation an die Behördenähnlichkeit in Bezug auf die Größe der unterstellten Formationen noch höhere Anforderungen zu stellen als bei den übrigen Gliederungen[135]). Dem entspricht auch die Ausführungsverordnung vom 2. 12. 1936 zum Gesetz über die Vernehmung von Angehörigen der NSDAP....[136]), die als Unterführer im Sinne des Gesetzes neben den Ortsgruppen- und Stützpunktleiter, den SS.-Untersturmführer bzw. den SA.-Sturmführer erst die Unterbannführer stellt, bzw. die Stammführer DJ. und Ringführerinnen BDM. Während schon ein Fähnlein DJ. eine Dienststelle der Partei ist, hat doch erst das Gebiet der HJ. bzw. der Obergau des BDM. eine ausgesprochen behördenähnliche Stellung. Auf Bann und Untergau dagegen werden äußerst selten Vorschriften des Behördenrechts anwendbar sein, da diese Dienststellen meist noch weniger behördenmäßig organisiert sind als die nach der Verordnung zum Gesetz über die Vernehmung von Angehörigen des NSDAP. ihnen gleichgestellten Dienststellen der anderen Gliederungen. Die Ämter in der Reichsjugendführung sind, ebenso wie die „Abteilungen" beim Gebiet bzw. Obergau und die „Stellen" im Bann, Jungbann und Untergau, als Geschäftsstellen zu betrachten, allerdings mit dem Unterschied, daß sie in der Reichsjugendführung Geschäftsstellen einer „Obersten Reichsbehörde"[137]) sind, im Gebiet und darunter aber Geschäftsstellen von Parteidienststellen.

3. Auch die Behandlung der Dienststellen der angeschlossenen Verbände kann an dieser Stelle nur mit dem Vorbehalt geschehen, daß letzten Endes das Gesetz maßgebend ist, dessen Anwendung in Betracht kommt. Die organisatorische Selbständigkeit der Dienststellen der angeschlossenen Verbände ist nicht zu bezweifeln, obwohl diese oft in sehr enger Verbindung mit der Organisation der Partei stehen. Diese Verbindung ergibt sich vielmehr nur aus der politischen Aufgabe der Betreuung und Beaufsichtigung der Verbände durch die Bewegung. Die fast regelmäßige Personalunion zwischen Amtsleiter der Parteidienststelle und Walter oder Wart des betreffenden Verbandes hat daher andere Zwecke, als eine rein aufbaumäßige Angliederung durchzuführen. Sie ist ein wichtiges Mittel der politischen Ausrichtung und Führung der Verbände. Trotzdem sich also aus der engen Verbindung mit der Partei keine Bedenken gegen die Behördenähnlichkeit der Dienststellen der Verbände herleiten lassen, schließt doch, wie zu zeigen sein wird, die eigentümliche Rechtsnatur und die besondere Aufgabe der angeschlossenen Verbände eine mittelbare Anwendung des Behördenrechts auf ihre Dienststellen aus.

135) Über die Stellung der HJ. zu Partei und Staat, s. S. 44.
136) Abgedr. bei Fischer-Haidn, S. 296 ff.
137) § 3 Satz 3 des Gesetzes über die HJ. Siehe auch S. 40 ff.

Ihrer Entwicklung nach sind die angeschlossenen Verbände sehr verschiedenen Ursprungs. Teils sind sie aus der Bewegung hervorgegangen, teils sind sie ihr von außen angegliedert worden. Als Beispiel für die ersterwähnte Art mag die NSV. e. V. dienen, als Beispiel für die zweite der Reichsbund Deutscher Beamter. Alle aber haben in der Rechtsfigur des angeschlossenen Verbandes eine Stellung erlangt, die sie nicht als Bestandteil der Bewegung erscheinen läßt. Diese ist nur die Betreuerin der angeschlossenen Verbände, sie überwacht sie in politischer, personeller und finanzieller Hinsicht. Das wesentlichste Merkmal der Verbände aber ist, daß sie eigene Aufgaben haben, die weder Staats- noch Parteiaufgaben sind[138]). Die Aufgaben von Partei und Staat hat der Führer in großen Umrissen in seiner Kongreßrede auf dem Parteitag zu Nürnberg 1935 festgelegt[139]). Der Wirkungsbereich der Verbände dagegen liegt auf anderen Gebieten und ist nicht hoheitlicher Art. Er bezieht sich auf Gebiete wie die berufsständische Gliederung des deutschen Volkes, die Erziehung zur echten Arbeitskameradschaft, Beratung und Vermittlung durch die Kriegsopferversorgung und dergleichen. Die Zusammenstellung der Gliederungen einerseits und der angeschlossenen Verbände andrerseits in den §§ 2 und 3 der ersten Durchführungsverordnung zum Einheitsgesetz vom 29. 3. 35 zeigt deutlich den Unterschied, der zwischen diesen Organisationen besteht.

Zuzugeben ist, daß die Verbände durch die Eintragung in das Vereinsregister in ihrem öffentlichen Wesen nicht berührt werden; sie bleiben NS.-Gemeinschaften[140]). So wenig wie der Staat in seinen Hoheitsrechten darunter leidet, daß er im privatrechtlichen Verkehr als Fiskus auftreten muß, so wenig kann es den Verbänden in ihrer Eigenart schaden, daß sie sich zur Erlangung der Vermögensfähigkeit im Privatrecht der Eintragung in das Vereinsregister bedienen. Ausschlaggebend für die Rechtsnatur der angeschlossenen Verbände ist ihr Zweck, der im Wesentlichen, abgesehen von der NSV. und NSKOV. auf berufsständischem und berufserzieherischem Gebiet liegt. Diesen als hoheitlich zu bezeichnen, würde einer Verwässerung des Hoheitsbegriffs gleichkommen. Wären die Verbände übrigens mit hoheitlichen Aufgaben ausgestattet, so würden sie zweifellos Körperschaften des öffentlichen Rechts sein und würden es nicht nötig haben, die Privatrechtsfähigkeit besonders zu erwerben[141]). Alle außer der DAF. haben von dieser Möglich-

138) A. A. Amtsger. Egeln in einem Urt. vom 15. 9. 1937, abgedr. in JW. 1937/3182. Allerdings wird offen gelassen, ob alle Verbände von der Partei abgeleitete Hoheitstätigkeit ausüben. Jedenfalls aber die Amtsträger der DAF. Siehe auch OLG. Düsseldorf vom 10. 7. 1935 in DJZ. 35/1125. Dagegen sind die überzeugenden Ausführungen des RG. Urteils vom 12. 4. 38 4 D 13/38 in JW. 38/2130 Nr. 3 zu beachten.

139) Abgedr. bei Johanny, a.a.O. S. 78 ff.

140) § 17 d. 1. Ausf.VO. vom 29. 4. 1935 zur DVO. vom 29. 3. 1935 zum Einheitsges.

141) Siehe zu dies. Frag. Koellreutter, Dtsch. Verf., S. 159 f. Huber in ZgesStW. 98/335.

keit aber Gebrauch gemacht; nur die DAF. kämpft noch weiterhin um ihre Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts, mit der sie die Privatrechtspersönlichkeit ohne Eintragung in das Vereinsregister erlangen würde.

Auch im Gebiet des Kosten- und Steuerrechts sind die Dienststellen der angeschlossenen Verbände nicht den Dienststellen der Partei und ihrer Gliederungen und damit den Behörden gleichgestellt. Eine ministerielle Erläuterung[142]) nimmt sie ausdrücklich von den der Partei und ihren Gliederungen gewährten Vergünstigungen aus. Auch das „Heimtückegesetz“[143]) bezieht sich nur auf die Partei und ihre Gliederungen.

Aus diesen Gründen ist es nicht möglich, die Dienststellen der angeschlossenen Verbände denen der Bewegung organisatorisch zuzurechnen, und deshalb erscheint auch im allgemeinen eine analoge Anwendung der Vorschriften über Behörden auf die Dienststellen der Verbände nicht angebracht. Eine Grenze für die analoge Anwendung des Behördenrechts mußte an irgendeiner Stelle gezogen werden, sie kann aber nur eine Richtschnur für den besonderen Fall sein. Für eine kategorische Scheidung sind die Grenzen zu fließend, als Beispiel mag hier nur auf die DAF. verwiesen sein. Es ist daher keineswegs ausgeschlossen, daß nicht doch höhere Dienststellen der angeschlossenen Verbände, etwa der Reichswalter des NS.-Lehrerbundes in dieser Eigenschaft (und nicht als Leiter des Hauptamtes für Erziehung in der Reichsleitung), in besonders gelagerten Fällen den Behörden gleich behandelt werden können.

## § 7. Dienststellen der Reichsführung.

1. Bisher ist in allen Ausführungen scharf zwischen Behörden und Parteidienststellen als Dienststellen zweier getrennter Organisationsbereiche geschieden worden. Eine derartige Trennung ist aber nicht überall vorhanden. Der gewaltige Bau des neuen Reiches und seiner tragenden Einrichtungen ist in einem dauernden Werden begriffen, dessen Hauptkennzeichen eine fortschreitende Verzahnung der Organisationen von Partei und Staat ist. Dabei kann es nicht ausbleiben, daß Zwischengebilde entstehen, die Staats- und Parteidienststellen gleichzeitig sind. Es ist bei diesen Dienststellen noch nicht immer zu erkennen, ob sie das Endglied einer Entwicklungsreihe oder nur eine Übergangserscheinung sind.

142) § 90 GKG., § 10 RKO. Anl. des RFM. zum Rd.Erl. des RMdI. a.a.O. Abs. 6. „Die der Partei angeschloss. Verb. sind somit bei ihrer Gesch.-führung von den Stempelsteuern und Verw.gebühren grundsätzlich nicht befreit.“ Anordn. d. R.Schatzm. 49/36 vom 15. 7. 1936 (Fischer-Haidn, 401) „Sämtl. Dienststellen der NSDAP. und ihrer Gliederungen verwenden mit sofortiger Wirkung die Urkundensteuermarken . . .“ S. a. RGSt. vom 27. 10. 1938, 5 D 411/38, in JW. 1938/3291 Nr. 6.

143) Gesetz gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei und zum Schutz der Parteiuniformen. Vom 20. 12. 1934.

In Hinsicht auf die organisatorische Gliederung: Partei + Staat – Reich könnte man geneigt sein, grundsätzlich diese Zwischengebilde dem Reich unmittelbar zuzuordnen. Das wäre jedoch systematisch verfehlt, da in einer rein organisatorischen Gliederung das Reich nur in der Führung faßbar wird. Der Oberbau des Reichs wird dargestellt vom Führer, den Ministern, dem Reichstag und anderen obersten Reichsdienststellen, die an der Führung unmittelbar beteiligt sind. Zur Durchführung besitzt aber die Reichsführung keinen eigenen Apparat neben Staat und Partei, der an der Seite dieser Organisationen auch ohne jede Daseinsberechtigung wäre. Daher sind Dienststellen, die aus der Verzahnung von Partei und Staat entstanden sind und nicht der Reichsführung angehören, dem Bereich von Partei und Staat, nicht aber der höheren Einheit des Reichs einzugliedern.

Im allgemeinen ist eine sachliche Verbindung zwischen Partei und Staat außerhalb der Reichsführung vermieden worden; dagegen ist sie in der Reichsführung eine häufige Erscheinung, wie sie sich zwangsläufig aus dem Begriff der höheren Einheit[144]) ergibt; durch Aufnahme in die Reichsführung verlieren Staats- und Parteidienststellen ihre bisherige Eigenschaft, um Dienststellen in der Reichsführung zu werden. Daher ist z. B. für sämtliche Ministerien nach der hier angenommenen Ausdrucksweise die zutreffende Bezeichnung nicht „Behörde", sondern „Reichsdienststelle". Behörden sind sie nur, soweit sie als oberste Spitze der Staatsverwaltung anzusehen sind. Daß die Dienststellen des Reichs ohne nähere Unterscheidung sämtlich als „Oberste Reichsbehörden" bezeichnet werden, beruht auf historischen Gründen. So ist auch die Feststellung des zweiten Strafsenats beim Reichsgericht zu verstehen[145]), daß der Stellvertreter des Führers die Eigenschaft einer Behörde erhalten habe. Genauer hätte der Schluß lauten müssen: da die Dienststellen der Regierung (hier Reichsführung) im Sinne des bisher in den Gesetzen verwandten Behördenbegriffs Behörden waren und da sich ihre Stellung organisatorisch nicht geändert hat, liegt kein Grund vor, die Reichsdienststellen nicht auch weiterhin als Behörden im Sinne des Behördenrechts zu betrachten. Soweit nun neue Reichsdienststellen geschaffen werden, ist ihnen ebenso kraft ihrer Stellung die Behördenqualität zu eigen wie den Dienststellen des Reichs, die sie von jeher besessen haben. Nur so ist es möglich, die unmittelbare Anwendung des Behördenrechts auf den Stellvertreter des Führers zu rechtfertigen, der gleichzeitig, entsprechend seiner Stellung im Aufbau der Partei, Dienststelle in der Reichsleitung der Bewegung, aber nicht Behörde im Rahmen der Staatsorganisation ist, denn an sich sind nur die Dienststellen im Staatsorganismus als Behörden zu bezeichnen.

Die Eingliederung der obersten Querverbindungen von Partei und Staat in den Bereich der Reichsführung läßt die Frage nach

144) Neeße, Partei und Staat, S. 12.
145) RGSt. 71/265 vom 14. 6. 1937. 2 D 234/37.

der Zuordnung zu Partei oder Staat nicht aufkommen. So sind z. B. als neue Dienststellen des Reichs entstanden: Der Führer und Reichskanzler, der Stellvertreter des Führers, der Jugendführer des Deutschen Reiches. So wie die Reichsdienststellen, die aus der Partei stammen, ihre Beziehungen zur Staatsorganisation noch mehr oder weniger ausbauen müssen, sind andrerseits die meisten Ministerien, entsprechend ihrer Entstehung, noch stark staatsgebunden und ohne unmittelbare sachliche Beziehungen zur Partei. Es ist aber nicht zu übersehen, daß auch hier eine stete Wandlung vor sich geht. Eine erste Beziehung zur Bewegung ist in der Person der Minister und im Personal der Ministerien hergestellt[146]).

Es werden ferner nicht alle obersten Verbindungen zwischen Partei und Staat zu Reichsdienststellen ausgebaut; vielmehr sind sie auch schon als Geschäftsstelle in einem Ministerium errichtet worden. So ist der Reichsführer SS. und Chef der Deutschen Polizei eine Abteilung des Reichsministeriums des Innern[147]), wobei allerdings zu beachten ist, daß er in seinem Ressort als Reichsführer SS. allein oberste Parteistelle und nicht dem RMdI. untergeordnet ist. Ähnlich ist die Stellung des Chefs der Auslandsorganisation im Auswärtigen Amt, der gleichzeitig als Leiter der Auslandsorganisation der NSDAP. unmittelbar dem Stellvertreter des Führers untersteht[148]). Beide Geschäftsstellen erinnern an die Querverbindungen, welche die Ämter bei den Hoheitsträgern zwischen Partei, Gliederungen und Verbänden herstellen.

Die Lage der Organisationen und Einrichtungen zwischen Partei und Staat, die nicht Reichsdienststellen sind, ist noch in mancher Beziehung ungeklärt. Das gilt besonders für die Hitlerjugend und das Winterhilfswerk des Deutschen Volkes (WHW.). Dagegen ist es nicht mehr möglich, den Reichsarbeitsdienst den Organisationen zuzuzählen, „die sowohl der Partei als auch der Staatsverwaltung zugehörig sind“[149]). Daß Huber hiermit nur eine politische Zuordnung meint, wie sie Köttgen[150]) ausdrücklich von der organisatorischen scheidet, ist mindestens nicht zum Ausdruck gekommen. Der Reichsarbeitsdienst ist vielmehr ein Beispiel für den Wechsel der Aufgaben zwischen Partei und Staat[151]).

2. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Partei die Aufgaben, die sie neben dem Bereich der staatlichen wählt, nicht stets selbst weiterführt, sondern auch an Verbände oder sogar an den Staat abgibt, wenn die weitere Durchführung genügend vorbereitet erscheint. So wurde vor der Machtübernahme von den verschiedensten Organisationen ein Arbeitsdienst eingerichtet, dem die Regierung zwar wohlwollend gegenüberstand, den sie aber sowohl aus

146) Reichsernähr.min. — Leiter des Reichsamts f. Agrarpolitik; R.Min. f. Volksaufkl. u. Propaganda — R.Propagandaleiter der NSDAP.
147) Hoche in Jahrb. d. dtsch. R. 35. Jahrg. 457.
148) Organisationsbuch, S. 143.
149) Huber, Einheit und Gliederung d. öffl. Rechts in ZgesStW. 98/337.
150) Vom deutschen Staatsleben in Jahrb. d. öffl. R. 24/26.
151) Köttgen, ebd. S. 59.

Mangel an eigener Initiative, wie auch aus Mangel an Mitteln nicht übernehmen und weiterbilden konnte. Daher gehörte schon vor dem Umbruch die Durchführung des „Freiwilligen Arbeitsdienstes" zu einer der Aufgaben, welche die Partei neben der Sphäre des Staates wählte. Die Rechtsform des Arbeitsdienstes war die einer Gliederung i. w. S., da der FAD Vermögensträger war. Die Überführung in die Staatsorganisation erfolgte nach und nach, ebenso wie der Arbeitsdienst von verschiedenen Verbänden ihren Angehörigen zur Pflicht gemacht wurde. In der Übergangszeit bestand der FAD. „aus einer staatlichen und einer parteiamtlichen Gliederung" [152]). Das Gesetz vom 26. 6. 1935 zeigt, daß der Staat nun in der Lage war, die Durchführung des Arbeitsdienstes selbst zu übernehmen. Das wesentlichste Kennzeichen dieser Übernahme war die Einführung der Arbeitsdienstpflicht; damit war offen die Zugehörigkeit zur Staatssphäre dokumentiert, der Zwang war an die Stelle der Freiwilligkeit getreten. Zur Erinnerung an die frühere Zugehörigkeit zur Partei behielt der RAD. die Hakenkreuzarmbinde; als Organisation ist er in den Staat eingegliedert und seine Dienststellen sind daher Behörden.

Das WHW. hat in keiner seiner Stufen Dienststellen entstehen lassen, deren Zugehörigkeit zum Amt für Volkswohlfahrt zweifelhaft sein könnte. Es ist aber wieder ein Beweis dafür, daß die Bewegung Aufgaben durchführt, für die sich der Staatsapparat nicht eignet. Das Hauptamt und die Ämter für Volkswohlfahrt führen das WHW. im Auftrage des Reiches durch, denn der Beauftragte für das WHW. ist Beauftragter des Reiches und nicht der Partei [153]). Er hat den ihm unterstehenden Apparat des Hauptamts und der Ämter für Volkswohlfahrt und die NSV. e. V. zur Organisation des WHW. benutzt. Der Umstand, daß der Auftrag, eine „Arbeitsgemeinschaft des Deutschen Volkes" zu schaffen, von der Reichsregierung ausging, kann aber nichts daran ändern, daß die betreffenden Ämter der Partei als Geschäftsstellen der Parteidienststellen tätig werden und nicht als Behörden. Zwar ist die Sorge für die Volkswohlfahrt allgemein eine Aufgabe des Staates, jedoch ist die Tätigkeit des WHW. als zusätzliche Leistung zu laufenden öffentlichen Unterstützungen gedacht [154]). Sie geht damit über den Rahmen dessen hinaus, wofür der Staat zu sorgen hat, ohne zu einem „Wohlfahrtsstaat" zu werden. Daher sind die Zusatzleistungen des WHW. auch nicht als Erfüllung einer staatlichen Unterstützungsaufgabe anzusehen. Gerade die treffende Bezeichnung des WHW. als „Arbeitsgemeinschaft des Deutschen Volkes" betont die Freiwilligkeit, die an sich schon dafür spricht, daß das WHW. nicht in die Sphäre des Staates gehört. Das gewichtigste Argument für die (mindestens organisatorische) Zugehörigkeit zum Bereich der Partei ist aber die Finanzaufsicht des Reichsschatz-

152) Hußmann, Der Deutsche Arbeitsdienst, S. 54.
153) § 3 des Ges. über das WHW. d. Dtsch. Volk. vom 1. 12. 1936.
154) Organ. b., S. 282 a.

meisters[155]). Dafür, daß die Ähnlichkeit zwischen Dienststellen des WHW., d. h. Parteidienststellen, soweit sie für das WHW. tätig werden, und den Behörden besonders groß ist, zeugen die verschiedenen Entscheidungen, die eine entsprechende Anwendung der Vorschriften über Behörden bejaht haben[156]). Sie tragen dem Umstand Rechnung, daß sich die Reichsführung (insbesondere der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda) die Aufsicht über das WHW. vorbehalten hat[157]).

Etwas Neuartiges im Recht des Staates und der Partei ist auch die Stellung des Nationalsozialistischen Fliegerkorps (NSFK.). Nach der bisherigen Regelung wäre zu erwarten gewesen, daß es wie das NSKK der Partei als Gliederung angeschlossen würde. Auf diese Eingliederung hat man jedoch verzichtet und die Führung dem Reich und der Staatsverwaltung überlassen. Die Bindung gegenüber der Partei entspricht etwa der des Reichsarbeitsdienstes. In finanzieller Hinsicht ist das NSFK den Gliederungen der Partei gleichgestellt[158]). Es ist jedoch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sonst ist seine organisatorische Stellung am ehesten mit der des RAD. zu vergleichen.

Im Schrifttum sind die Meinungen über die Rechtsnatur des NSFK geteilt. Koellreutter[159]) spricht ihm das Wesen einer Gliederung zu und stellt es damit in den Rechtskreis der Partei, in die es aber politisch nur bedingt und organisatorisch keineswegs gehört. Vielmehr ist Huber beizupflichten[160]), der das NSFK zu den staatlichen Einrichtungen zählt, aber der Bewegung verbunden. Auch Köttgen nimmt eine Anlehnung des NSFK an die Partei nur in politischem Sinne an: „Dies gilt sicher nicht in einem exakt organisationsrechtlichen Sinne, wohl aber in dem Sinne, daß auch die organisatorisch heute eindeutig zum Kreis des Staates gehörigen Verbände nach wie vor in einer besonders gearteten inneren Verbindung zur Partei stehen ..."[161]).

Noch ganz in der Entwicklung begriffen ist die Stellung der Staatsjugend. Gesetzlich festgelegt ist nur, daß ihre oberste Dienststelle eine Reichsdienststelle ist, oder in der Ausdrucksweise des Geetzes vom 1. 12 .1936: eine Oberste Reichsbehörde[162]). Die Tatsachen sprechen aber gegen die Ansicht von Stellrecht[163]), daß die HJ. nun organisatorisch unmittelbar in den Rahmen des Reiches getreten sei. Sie ist vielmehr in jeder Beziehung das geblieben, was

155) Verf. d. WHW. § 8, RGBl. I 423 (24. 3. 1937).
156) RGSt. 69/357; RGSt. 71/288; OLG. Breslau vom 3. 7. 1936 DJ. 1936/1269.
157) § 3 d. Ges. über das WHW. vom 1. 12. 1936.
158) Abschn. V. d. Führ.erl. über das NSFK. vom 9. 4. 1937.
159) Deutsches Verfassungsrecht, S. 135.
160) ZgesStW. 98/338.
161) Jahrb. d. öffl. R. 24/26.
162) Neeße, D. Jugendführer d. Dtsch. Reiches in AöR. Bd. 26 n. F. S. 202 ff. (Der Entwicklung vorgreifend).
163) In Pfundtner-Neubert, Vorbem. zum Gesetz über die Hitlerjugend.

sie vorher war. Allerdings würde die Pflicht zum Eintritt, die Stellrecht annimmt, sie eher zu einer Organisation des Staates als der Partei stempeln [164]); aber diese Pflicht besteht höchstens in moralischer Beziehung, sie ist ein Soll und kein Muß. Daraus und aus der vermögens- und verwaltungsrechtlichen Lage ergibt sich, daß nach geltendem Recht die HJ. allein der Partei angehört. Erst ein Zwang zum Eintritt würde sie nicht mehr als Parteieinrichtung erscheinen lassen. Die Einführung des Zwanges ist aber erst dann zu erwarten, wenn sich die Partei anderweitig die Erziehung eines besonders ausgesuchten Nachwuchses gesichert hat. Es ist vielmehr bezeichnend für die Lösung einer Aufgabe, welche die Reichsführung der Partei, d. h. dem Reichsjugendführer (in dieser Beziehung Jugendführer des Deutschen Reiches), übertragen hat, daß er die Organisation ohne Zwang durchführt, um die Durchführung dem Wesen der Partei entsprechend zu gestalten.

Es kann in dieser Beziehung weniger von einem Zusammengehen von Partei und Staat die Rede sein, als von einem besonderen Auftrag, den das Reich der Bewegung erteilt hat. Daher scheint mir auch der Vergleich mit Reichsarbeitsdienst und Reichsnährstand [165]) nur insoweit am Platze, als damit auf den Weg hingewiesen werden soll, den die HJ. vielleicht nehmen wird. Ebensowenig wie die Dienststellen der Partei zu solchen des Reichs oder Staats geworden sind, weil der Führer der Bewegung „Führer und Reichskanzler" wurde, ebensowenig haben auch die Dienststellen der HJ. ihren Charakter als Parteidienststellen dadurch verloren, daß der Reichsjugendführer der Bewegung „Jugendführer des Deutschen Reiches" geworden ist [166]).

Eine Querverbindung zwischen Partei und Staat stellen auch die Reichspropagandaämter [167]) dar. Ihr Leiter ist in Personalunion [168]) Gaupropagandaleiter. Wollte man der Ansicht von

164) a.a.O. „Die Freiwilligkeit wurde ersetzt durch die Pflicht für jeden dtsch. Jungen und jedes dtsch. Mädchen, der neuen Organisation anzugehören."

165) Stellrecht in Pfundtner-Neubert: „Bedeutungsvoll ist die Entwicklung der neuen Reichseinrichtung aus einer im Rahmen der NSDAP. großgewordenen Organisation heraus. Der Weg, der hier gegangen wird, ist ähnlich wie beim Arbeitsdienst oder Reichsnährstand. Eine Parallele zur Schaffung einer obersten Reichsbehörde aus einer Parteieinrichtung ist in der seinerzeitigen Errichtung des Reichspropagandaministeriums zu sehen."

166) Erlaß des Führers vom 17. 6. 1933.

167) Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Änderung von Bezeichnungen im Geschäftsbereich des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda vom 9. 9. 37. „Die Landesstellen des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda führen mit Wirkung vom 1. 8. 37 die Bezeichnung Reichspropagandaämter. Sie sind Reichsbehörden." Abgedr. in Pfundtner-Neubert.

168) Besprechung des Führererlasses vom 9. 9. 37 in Pfundtner-Neubert: „Die Leiter dieser Reichsbehörden sind zugleich Gaupropagandaleiter. Diese Personalunion bedeutet auch im Geschäftsbereich des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda eine weitere Verzahnung der Parteiorganisation und der Reichsverwaltung."

Maunz[169]) folgen, so läge allerdings eine noch engere Verbindung vor und es wären damit auch unterhalb der Sphäre der „Reichsführung" Instanzen zwischen Partei und Staat geschaffen. Die gesetzlichen Unterlagen, wie auch die amtlichen Erläuterungen rechtfertigen diese Ansicht aber nicht[170]).

Diese Personalunion bietet in mancher Beziehung ein Gegenstück zum Chef der Auslandsorganisation im Auswärtigen Amt. Dort ist der Leiter einer Dienststelle der Bewegung zum Leiter der Geschäftsstelle einer Reichsdienststelle geworden, hier ist umgekehrt der Leiter einer Parteigeschäftsstelle Leiter einer Behörde. Jedoch handelt es sich bei der Auslandsorganisation um den Bereich der Reichsführung und wohl tatsächlich um eine Realunion, also eine nach Wesen und Aufgabe neuartige Stelle, während die organisatorische Verknüpfung bei den Propagandaämtern noch nicht derartig festliegt.

3. Besser als ein System von Real- und Personalunionen entspricht oft eine Zusammenfassung von Partei und Staat in Arbeitsgemeinschaften dem Wesen der beiden Organisationen. Das wichtigste Beispiel für eine derartige Zusammenarbeit ist der Reichsarbeits- und Wirtschaftsrat und sind die Bezirksarbeits- und Wirtschaftsräte, die auf Grund der Leipziger Vereinbarungen zusammengetreten sind[171]). Als weiteres Beispiel mögen die gemischten Kollegien bei den Gemeinden dienen, welche die Eignung eines Kleinsiedlers zu begutachten haben[172]), und vor allem die Beauftragten der NSDAP. bei der Gemeinde, § 33 DGO.

Die organisatorische Trennung von Partei und Staat ist grundsätzlich gewahrt worden; die einheitliche Zusammenfassung bleibt dem Bereich der Reichsführung vorbehalten. Doch können sich aus Übergangserscheinungen Unklarheiten ergeben, die besonders dann auftreten werden, wenn eine Einrichtung von der Partei zum Staat übergeht oder umgekehrt. Das beste Beispiel für einen derartigen Übergang bietet der Reichsarbeitsdienst, der bereits alle Zwischenstadien zwischen Staat und Partei durchlaufen hat. Die regelmäßige Form für ein Zusammenwirken von Partei und Staat scheint dagegen die Arbeitsgemeinschaft zu sein, die allerdings juristisch kaum faßbar ist.

---

169) Maunz, Verwaltung, S. 119.

170) Siehe Anm. 168.

171) Vereinbarung zwischen dem Reichswirtschaftsminister Schacht, dem Reichsarbeitsminister Seldte und dem Leiter der Deutschen Arbeitsfront über Zusammenarbeit auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet vom 26. 3. 1935.

172) Best. über die Förderung der Kleinsiedlung vom 21. 4. 1936 im Dtsch. Reichs- und Pr. Staatsanzeiger Nr. 97 vom 27. 4. 1936 Abschnitt B. I. und Best. vom 14. 9. 1937 im Reichs- und Staatsanzeiger vom 16. 9. Siehe auch Knoll, die Zusammenarbeit der Staats- und Parteistellen bei der Durchführung der Kleinsiedlung in DV. 1938/69 f.

## Dritter Teil.

# DIE ENTSPRECHENDE ANWENDUNG DES BEHÖRDENRECHTS.

Während der vorige Abschnitt sich mit der Feststellung der Dienststellen der Bewegung zu beschäftigen hatte, auf die das Behördenrecht überhaupt Anwendung finden könnte, muß nun untersucht werden, welche Vorschriften des Behördenrechts einer analogen Anwendung fähig sind. Zu diesem Zweck sind die einzelnen Vorschriften in zwei große Rechtsgebiete gegliedert worden. Im Interesse einer übersichtlichen Ausarbeitung wurden grundsätzlich alle Bestimmungen eines Gesetzes unter einen Abschnitt gezogen, wenn sie auch, wie z. B. im Strafgesetzbuch, nicht durchweg als Schutzbestimmungen anzusprechen sind.

Es ist versucht worden, die zu dieser Frage ergangene Rechtsprechung möglichst vollständig zu erfassen; sie verteilt sich jedoch sehr ungleichmäßig und beschäftigt sich am häufigsten mit § 164 StGB. Es ist daher ferner eine größere Anzahl von Vorschriften herangezogen worden, die wahrscheinlich in dieser Hinsicht in der Praxis noch nicht zur Anwendung gelangt sind. Maßgebend war hier die Erwägung, daß die Frage der mittelbaren Anwendbarkeit jederzeit auftauchen kann. Andrerseits sind Vorschriften des Behördenrechts völlig ausgeschieden, die für das Recht der Parteidienststellen ohne Bedeutung sind.

Auch die Untersuchung der einzelnen Normen kann kein streng umrissenes Ergebnis liefern. Dazu hängt die Möglichkeit der mittelbaren Anwendung von zu viel verschiedenen Faktoren ab. Insbesondere ist der Umstand, um was für eine Parteidienststelle es sich handelt (z. B. HJ. Bannführer oder Hauptamt in der Reichsleitung) von ausschlaggebender Bedeutung. Ferner ist stets die Tätigkeit und der Schutz der Dienststellen im Innern der Bewegung zu unterscheiden von ihrem Auftreten gegenüber den Volksgenossen. Für die Sphäre der Parteidienststellen innerhalb der Bewegung besteht kaum das Bedürfnis, Behördenrecht anzuwenden, da dort die nötigen Regelungen ergangen sind. Jedenfalls wird die Rechtsprechung mit einer Erörterung dieser inneren Angelegenheiten der Partei nicht befaßt. Grundsätzlich soll hier nur die Außenstellung der Dienststellen untersucht werden, die bereits weiter oben als die eigentliche Sphäre der hoheitlichen Tätigkeit der Partei gekennzeichnet worden ist, im Gegensatz zum Bereich der „internen Verwaltung", die letzten Endes auf disziplinärer Gewalt beruht.

§ 114 StGB. „Wer es unternimmt, durch Gewalt oder Drohung eine Behörde oder einen Beamten zur Vornahme oder Unterlassung einer Amtshandlung zu nötigen, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft."

1. Der Umstand, daß zur Beamten- bzw. Behördennötigung anscheinend noch kein Urteil ergangen ist, das sich mit einer entsprechenden Anwendung des § 114 zu befassen hatte, mahnt zu einer besonders vorsichtigen Beurteilung. An sich ist der Fall durchaus denkbar, daß statt einer Behörde eine Parteidienststelle zu einer Handlung gezwungen wird, für die sie zuständig ist (Amtshandlung). Der Zweck der Vorschrift ist, die Freiheit der Willensentschließung zu schützen[173]). Auf die Frage, ob auch die Willensbetätigung durch § 114 geschützt werden soll[174]), ist hier nicht einzugehen.

§ 114 StGB. soll sowohl den äußeren wie den inneren Dienstbetrieb schützen. In beiden Beziehungen erscheint die entsprechende Anwendung des § 114 auf Parteidienststellen gerechtfertigt. Man denke nur an den Fall, daß ein Kreisleiter zur Ausstellung eines politischen Unbedenklichkeitszeugnisses gezwungen wird. Das Argument von Reuß[175]) ist hier durchaus zutreffend, daß in gleich gelagerten Fällen der Schutz der Staatssäule auch der Säule der Bewegung nicht versagt werden dürfe.

Die Voraussetzungen für eine entsprechende Anwendung der Strafgesetze sind in § 2 StGB. besonders festgelegt. Als erstes wird vorausgesetzt, daß auf die Tat kein Strafgesetz unmittelbar Anwendung findet; soweit daher der Täter aus § 240 oder § 253 bestraft werden kann, ist eine analoge Anwendung des § 114 nicht gerechtfertigt. Ist aber eine Bestrafung in direkter Anwendung dieser Vorschriften nicht möglich, so muß die mittelbare Anwendung des § 114 erlaubt sein, da der Grundgedanke des Schutzes der Wirkungsweise öffentlicher Einrichtungen auch auf die Partei zutrifft und eine gegen die Entschließungsfreiheit von Parteidienststellen gerichtete Handlung nach allgemeinem Volksempfinden Strafe verdient.

§ 134 StGB. „Wer öffentlich angeschlagene Bekanntmachungen, Verordnungen, Befehle oder Anzeigen von Behörden oder Beamten böswillig abreißt, beschädigt oder verunstaltet, wird mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bis zu 6 Monaten bestraft."

173) Olshausen, StGB. Bd. I S. 338 zu § 114.
174) Frank, StGB. 17. Aufl. Zu § 114 A. I, 283.
175) In JW. 1935/2313 ff. S. 2317 „Wenn aber die Integrität des staatl. Verw.apparates deswegen unter einen bes. Str.schutz gestellt ist, weil die staatl. Beh.organis. früher die einzige Org. gewesen ist, auf der der Staat ruhte, so ergibt sich daraus, daß der Str.schutz der staatstrag. Org. und nicht dem staatl. Apparat als solchem, losgelöst von seiner Gemeinschaftsfunktion, zuteil geworden ist."

Der Schutz der amtlichen Anschläge ist durch ihre Bedeutung gerechtfertigt. Diese Bedeutung kommt auch den öffentlichen Anschlägen von Parteidienststellen zu. Auch ist die mittelbare Anwendung des § 134 durch § 134 b nicht ausgeschlossen, denn im böswilligen Abreißen oder Beschädigen eines öffentlichen Anschlages ist nicht immer auch ein böswilliges Verächtlichmachen zu sehen. Die erste Voraussetzung des § 2 Satz 2 StGB. „Findet auf die Tat kein bestimmtes Strafgesetz unmittelbar Anwendung ..." ist daher in jedem Fall gegeben, wo § 134 b nicht Platz greift. Ob eine derartige Tat, die dann also, um nicht unter die Strafdrohung des § 134 b zu fallen, in der Hauptsache kein böswilliges oder überlegtes Verächtlichmachen der Bewegung darstellen darf, auch nach gesundem Volksempfinden Strafe verdient, wird von den näheren Umständen des Falles abhängen. Für eine entsprechende Anwendung spricht sich auch das Erläuterungswerk von Dalcke aus [176]).

> § 136 StGB. „Wer unbefugt ein amtliches Siegel, welches von einer Behörde oder einem Beamten angelegt ist, um Sachen zu verschließen, zu bezeichnen oder in Beschlag zu nehmen, vorsätzlich erbricht, ablöst oder beschädigt oder den durch ein solches Siegel bewirkten amtlichen Verschluß aufhebt, wird mit Gefängnis bis zu 6 Monaten oder mit Geldstrafe bestraft."

Der Schutz amtlicher Siegel ist auch auf diejenigen der Parteidienststellen zu erstrecken. Eine entsprechende Anwendung ist in diesem Fall nötig, da § 134 b durchaus nicht alle Fälle des Bruchs von Siegeln der Partei zu decken braucht. Grundgedanke des § 136 ist der Schutz der „obrigkeitlichen Anordnung" als solche [177]). Dieser Grundgedanke trifft auf Behörden und Parteidienststellen gleichmäßig zu, denn was hier geschützt werden soll, ist gewissermaßen die öffentliche Autorität an sich, die nicht nur ein Kennzeichen der Behörden, sondern überhaupt ein Merkmal aller Dienststellen ist.

> § 154 StGB. Abs. I. „Gleiche Strafe trifft denjenigen, welcher vor einer zur Abnahme von Eiden zuständigen Behörde wissentlich ein falsches Zeugnis oder ein falsches Gutachten mit einem Eide bekräftigt oder den vor seiner Vernehmung geleisteten Eid wissentlich durch ein falsches Zeugnis oder ein falsches Gutachten verletzt."

Eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen über den Meineid ist weder nötig, noch möglich, da das Gesetz vom 30. 9. 1936, das den Parteigerichten die Befugnis zur Abnahme von Eiden gab, auch ausdrücklich bestimmt hat, daß diese Eide den vor einer zuständigen Behörde geleisteten gleichstehen sollen [178]).

176) Zu § 134 StGB. Anm. 14 Seite 113. „Als behördliche Bekanntmachungen werden in der Praxis der unteren Instanzen allgemein auch die von den zuständigen Dienststellen der NSDAP. angebrachten Bek. angesehen."

177) Olshausen, S. 630, Anm. 4. (Bd. I).

178) „Ein solcher Eid steht dem vor einer zur Abnahme von Eiden zuständigen Behörde geleisteten Eid gleich."

§ 156 StGB. „Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung wissentlich falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung wissentlich falsch aussagt, wird mit Gefängnis von einem Monat bis zu drei Jahren bestraft."

Die entsprechende Anwendung des § 156 auf vor Parteidienststellen geleistete eidesstattliche Versicherungen hängt davon ab, ob es zur Abnahme von eidesstattlichen Versicherungen im Sinne dieser Vorschrift „zuständige" Parteidienststellen gibt. Der Ausdruck „zuständig" soll in diesem Zusammenhang neben dem Hinweis auf den örtlichen und sachlichen Funktionskreis der Behörden auch besagen, daß eine derartige Versicherung gesetzlich zulässig sein muß[179]). Gesetzliche Vorschriften darüber, in welchen Fällen Parteistellen eidesstattliche Versicherungen entgegennehmen dürfen, bestehen nicht. Will man also den § 156 in diesen Fällen entsprechend anwenden, so ist dafür nicht nur eine gleiche Behandlung von Parteidienststellen und Behörden die Voraussetzung, sondern es sind dann auch die Vorschriften der Partei über die Statthaftigkeit von eidesstattlichen Versicherungen (z. B. über die Anmeldung eines Unfalls bei der Hilfskasse der NSDAP.) ebenso zu beachten, als ob es staatliche Vorschriften wären.

Zweck der Vorschrift des § 156 ist es, den Behörden ihre Tätigkeit dadurch zu erleichtern, daß die Strafdrohung die Beteiligten bei der Wahrheit hält und eine anderweite Beweisaufnahme unnötig macht. Demnach könnte der § 156 unbedenklich auch entsprechend auf Parteidienststellen zur Anwendung kommen, da bei ihnen insoweit die gleichen Voraussetzungen vorliegen. Es ist jedoch ein wesentlicher Unterschied darin zu sehen, daß die Behörden im allgemeinen eidesstattliche Versicherungen von Personen entgegenzunehmen haben, die in keinem besonderen Treu- oder Abhängigkeitsverhältnis zu ihnen stehen, während es sich bei Parteidienststellen grundsätzlich nur um Versicherungen von Parteimitgliedern oder Angehörigen der Gliederungen handelt. Daher sprechen gegen die analoge Anwendung des § 156 auf Dienststellen der Bewegung drei gewichtige Gründe: 1. Die Parteidisziplin ist vollkommen ausreichend, um eine unrichtige Versicherung an Eides Statt entsprechend zu ahnden, es ist daher überflüssig, Machtmittel des Staates einzusetzen; 2. es ist ferner unzweckmäßig, jede falsche eidesstattliche Versicherung vor einer Parteistelle durch die Staatsanwaltschaft und die ordentlichen Gerichte zu verfolgen (§ 152 II StPO), da oft politische Rücksichten im Wege stehen werden und die betreffenden Parteistellen das zur Strafverfolgung nötige Material oft gar nicht herausgeben dürfen; 3. gerade weil es sich hier

179) Dalcke, Strafrecht und Strafverfahren. Zu § 156, Anm. 64, S. 129. „Erforderlich ist, daß die Behörde nicht nur an sich zuständig war, eidesstattliche Versicherungen entgegenzunehmen, sondern die Leistung muß sich auch auf einen Gegenstand erstrecken, über welchen die Abgabe an sich gesetzlich zulässig war.". . .

grundsätzlich nur um das Verhältnis von Parteimitgliedern und Angehörigen der Gliederungen zur Bewegung handeln wird, sind falsche Versicherungen vor Parteistellen nicht durch die ordentlichen Gerichte, sondern durch Parteigerichte zu verfolgen. Eine entsprechende Anwendung des § 156 auf Parteidienststellen erscheint daher nicht angebracht.

Ausnahmen sind nur da zu machen, wo Nichtparteigenossen vor Parteidienststellen eidesstattliche Versicherungen abzugeben haben, weil sich dann der gesamte Vorgang nicht mehr allein innerhalb der Partei abspielt und die Partei auch keine ausreichenden Zwangsmittel gegenüber dem Nichtparteigenossen zur Verfügung hat. Dieser Fall kann nur gegenüber den Parteigerichten praktisch werden, die man analog dem Gesetz vom 30. 9. 36 über die Vereidigung durch die Parteigerichte (RGBl. I Seite 853) auch zur Entgegennahme von eidesstattlichen Versicherungen für befugt ansehen muß [180]).

> § 164 StGB. Abs. I. „Wer einen andern bei einer Behörde ..... wider besseres Wissen einer strafbaren Handlung oder der Verletzung einer Amts- oder Dienstpflicht in der Absicht verdächtigt, ein behördliches Verfahren gegen ihn herbeizuführen oder fortdauern zu lassen, wird wegen falscher Anschuldigung mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft."

Zur Frage der entsprechenden Anwendung des § 164 ist eine reichhaltige Rechtsprechung ergangen [181]). Zu einer Ablehnung der Anwendung ist nur der sechste Strafsenat des Reichsgerichts im Urteil vom 4. 1. 1936 gelangt. In diesem Fall war eine falsche Anzeige an die Reichsleitung der Partei und an den Untersuchungs- und Schlichtungsausschuß im Sommer 1933 erstattet worden. Eine mittelbare Anwendung des § 164 mit Hilfe des § 2 StGB. war noch nicht möglich. Dagegen wendeten das OLG. Breslau und das LG. Freiburg den § 164 unmittelbar an. Bei dem Fall, den das OLG. Breslau zu entscheiden hatte, handelte es sich um eine Anschuldigung gegen den Gauwalter der Winterhilfe bei dem Reichsbeauftragten für das WHW. Das Urteil läßt es dahingestellt, ob man die Winterhilfe zur Zeit der Tat (1936) nicht sogar als staatliche Einrichtung betrachten konnte; jedenfalls sei aber der alte Behördenbegriff zu eng [182]). Das LG. Freiburg hatte einen Fall zu ent-

---

180) RG. Urteil vom 14. 3. 1938. 3 D 31/38 in JW. 38/1106.

181) RG. vom 4. 1. 36 in Höchstr. Rspr. 1936/709, 6 D 299/35; RGSt. 71/34 vom 8. 12. 36 1 D 869/36; vom 7. 1. 37 in RVBl. 1937/746 5 D 765/36; RGSt. 71/221 vom 28. 5. 37 1 D 1075/36; RGSt. 71/265 vom 14. 6. 37 2 D 234/37; RGSt. 71/288 vom 16. 7. 37 1 D 384/37; OLG. Breslau vom 3. 7. 36 in DJ. 1936/1269 18/4 Ss. 61/36; LG. Freiburg vom 29. 11. 35 in JW. 1936/287 AK. 326/35.

182) „. . . jene Personenmehrheiten, die das Recht anerkennt und die mit staatlicher Billigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu dienen bestimmt sind", sind „den Behörden im alten staatsrechtl. Sinne gleichzustellen."

scheiden, in dem eine Anzeige gegen den Bürgermeister bei dem Kreisleiter erstattet war. Es hat sich nicht allgemein über den Behördenbegriff geäußert, jedoch soll mindestens in § 164 die Parteidienststelle einer Behörde gleichgestellt werden. Diese Ansicht vertritt auch v. Dohnanyi [183]), der sich allerdings ebenso wie Schäfer [184]) und die Anmerkung in Pfundtner-Neubert auf Verdächtigungen bei Disziplinarstellen und Verfahren vor Parteigerichten u. dgl. beschränkt. Diese Auffassung ist auch im Ergänzungsband zu Olshausens Kommentar in Anlehnung an die amtliche Erläuterung vertreten [185]). Die amtliche Erläuterung zur Neufassung des § 164 lautet [186]): „Auch Verdächtigungen von Mitgliedern der SA. und SS. bei den Stellen, die vom Reichskanzler als Oberstem SA.-Führer zur Durchführung der öffentlichrechtlichen Dienststrafgewalt auf Grund des Gesetzes betreffend die Dienststrafgewalt über die Mitglieder der SA. und SS. vom 28. 4. 33, eingesetzt sind ..... werden vom § 164 erfaßt."

Zum Verständnis dieser Erläuterung muß hervorgehoben werden, daß sie zu einer Zeit erging (Mai 1933), als eine Analogie im Strafrecht noch nicht statthaft war. Daher mußte sie die Ausdehnung des § 164 auf die genannten Fälle beschränken. Seit Einführung der Analogie sind aber die Gerichte mit Recht von diesen amtlichen Richtlinien erheblich abgewichen, und es besteht auch kein Grund mehr, den § 164 unmittelbar auf Parteidienststellen anzuwenden und auf diese Weise den Behördenbegriff zu verzerren. Vielmehr gestattet sein Grundgedanke, wie ihn RGSt. 71/221 [187]) und 71/265 darlegen, eine sinngemäße Anwendung, da durch die Bestrafung der Verdächtigung bei Parteistellen ebenso das Denunziantentum bekämpft, die Amtstätigkeit öffentlicher Amtsträger geschützt und dem Einzelnen Ehrenschutz gewährt wird wie bei der Bestrafung von falschen Anzeigen an Behörden.

> § 196. „Wenn die Beleidigung gegen eine Behörde, einen Beamten, einen Religionsdiener oder ein Mitglied der bewaffneten Macht, während sie in der Ausübung ihres Berufes begriffen sind, oder in Beziehung auf ihren Beruf begangen ist, so haben neben den unmittelbar Beteiligten auch deren amtliche Vorgesetzte das Recht, den Strafantrag zu stellen."

In der Rechtsprechung beschäftigt sich nur ein Reichsgerichtsurteil vom 7. 1. 1937 [188]) mit der Frage, ob ein Kreisamtsleiter der NSV. Vorgesetzter einer NS.-Schwester im Sinne des § 196 sei; die

183) Im Nachtr. zu Franks Komm. S. 32.
184) Die Strafgesetznovellen. S. 16 ff.
185) Zu S. 724, Anm. Nr. 10. Ebenso Dalcke, S. 1097, Anm. 88 zu § 164.
186) In Pfundtner-Neubert, zur Novelle vom 26. 5. 1933.
187) „Dem § 164 liegt der Rechtsgedanke zugrunde, daß die Amtstätigkeit öffentlicher Machtträger gegen Mißbrauch geschützt und damit zugleich unbegründeten Maßnahmen gegen unschuldig Verdächtigte vorgebeugt und diesen ein verstärkter Ehrenschutz gewährt werden soll."
188) 5 D 765/36 in RVBl. 1937/746.

Lösung dieser Frage bleibt aber dahingestellt. Soweit es sich um die Beleidigung einer Parteidienststelle handelt, ist die entsprechende Anwendung nicht in allen Fällen ausgeschlossen und überflüssig. Der Begriff „Beleidigung" in § 196 umfaßt, da er sich in dem Sinne des 14. Abschnitts auf die §§ 185/187 bezieht, einen weiteren Tatbestandskreis als die §§ 1 und 2 des Heimtückegesetzes. Das Heimtückegesetz stellt nicht tätliche Beleidigungen oder die üble Nachrede unter Strafe und auch nicht die einfache Beleidigung. Es trifft daher auch keine Bestimmungen über das Zustimmungsrecht von Parteistellen zur Strafverfolgung in diesen Fällen. Auch § 134b ist seinem Wortlaut nach nur auf Beschimpfungen der Partei, nicht aber auf die einzelner Dienststellen zu beziehen, soweit sie keine oder wenigstens keine absichtliche Beleidigung der Partei mit enthalten. Daher bleibt es insoweit bei den Bestimmungen, die in den §§ 185 ff. und 196 getroffen sind, denn die ausdrückliche Regelung der Behandlung und Bestrafung bestimmter Fälle in einem Sondergesetz spricht deutlich für die Absicht des Gesetzgebers, nur diese Fälle und nicht auch weitere in bestimmter Richtung zu regeln. Daher ist es nicht angängig, z. B. in Fällen der tätlichen Beleidigung von Dienststellen der NSDAP. analog § 2 III des Heimtückegesetzes die gerichtliche Verfolgung von einer Anordnung des Reichsjustizministers unter Zustimmung des Stellvertreters des Führers abhängig zu machen. Es bleibt Sache einer innerparteilichen Regelung, wie weit die betreffenden Parteistellen bei der Stellung von Strafanträgen auf die Zustimmung des Stellvertreters des Führers angewiesen sind.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der § 196 entsprechend auch auf Parteidienststellen anzuwenden ist. Da § 196 keine materielle Strafvorschrift enthält, sondern eine Verfahrensvorschrift (Prozeßvoraussetzung), so ist die Bestimmung des § 2 über die Auslegung der Strafgesetze nicht anwendbar. § 196 ist daher nach den allgemeinen Grundsätzen, also hauptsächlich nach dem Zweck der Vorschrift und dem Willen des Gesetzgebers auszulegen. Das Antragsrecht des Vorgesetzten ist diesem im Interesse des Amtes gegeben. Er soll zur „Wahrung der Ehre des Amtes"[189]) auch dann zur Stellung des Antrags in der Lage sein, wenn der Beamte bzw. Leiter der Behörde aus persönlichen Gründen auf eine gerichtliche Untersuchung verzichten möchte. Abgesehen davon, daß es sich bereits aus der Fassung des § 196 ergibt, daß „Behörde" nicht in streng staatlichem Sinne gemeint ist, sondern sich auch auf reine „Kirchenbehörden" beziehen sollte[190]), trifft er seinem Sinn nach auch auf Parteidienststellen zu. Ich darf im übrigen auf die Darlegungen zu § 164 verweisen.

§ 267 StGB. „Wer in rechtswidriger Absicht eine inländische oder ausländische öffentliche Urkunde oder eine solche Pri-

189) Olshausen, Anm. 1 zu 196, Bd. I S. 903.
190) ebd. Anm. 3a S. 904.

vaturkunde, welche zum Beweise von Rechten oder Rechtsverhältnissen von Erheblichkeit ist, verfälscht oder fälschlich anfertigt und von derselben zum Zwecke einer Täuschung Gebrauch macht, wird wegen Urkundenfälschung mit Gefängnis bestraft."

Die Frage, ob Urkunden der Parteidienststellen öffentliche Urkunden seien, hat die Gerichte in zunehmendem Maße beschäftigt[191]). Mit Ausnahme des Dienstzeugnisses eines stellvertretenden SA.-Sturmführers (RGSt. vom 1. 12. 1936) bezeichnet das Reichsgericht (4. und 5. Senat) die von Parteidienststellen ausgestellten Urkunden als öffentliche im Sinne des § 267 StGB. (den von einer SS.-Standarte ausgestellten Antrag auf Fahrpreisermäßigung, ein politisches Unbedenklichkeitszeugnis des Kreisleiters, die Mitgliedsbücher der NSDAP, einen vom Reichsschatzmeister ausgestellten Prämienschein der Winterhilfslotterie). Der Angelpunkt dieser Entscheidungen liegt in der Frage, wie weit der Begriff „Behörde" in der Definition der öffentlichen Urkunde (§ 415 ZPO.) auszudehnen sei, bzw. ob diese Begriffsbestimmung noch weiterhin für das Strafrecht maßgebend ist. Die Entscheidungen sind bei dieser Betrachtung verschiedene Wege gegangen: während der 5. Strafsenat im Urteil vom 7. 5. 1936 einen neuen strafrechtlichen Begriff der öffentlichen Urkunde aufzustellen versucht, bleiben die anderen Entscheidungen bei § 415 ZPO., dessen Behördenbegriff sie auf Parteidienststellen ausdehnen.

Der 5. Strafsenat hatte sich im Urteil vom 7. 5. 1936 (RGSt. 70/210) mit der Frage zu beschäftigen, ob Mitgliedsbücher der NSDAP, die vor Inkrafttreten des Einheitsgesetzes ausgestellt waren, öffentliche Urkunden seien. Der Senat nahm an, daß die Mitgliedsbücher ebenso wie die Bewegung mit Erlaß des Einheitsgesetzes ein „öffentliches Gepräge" erhalten hätten, und will aus diesem „öffentlichen Gepräge" die Eigenschaft einer öffentlichen Urkunde herleiten. Das Urteil gibt zu, daß damit der Kreis der öffentlichen Urkunden weiter gezogen ist als in § 415 ZPO.

Die Entscheidung verkennt aber, daß die Partei ihr öffentliches Wesen nicht erst durch das Gesetz erhalten hat. Weder die Bewegung, noch ihre Urkunden sind inhaltlich durch das Einheitsgesetz beeinflußt worden. Richtig ist dagegen, daß die Bewegung seit dem 30. 1. 1933 in steigendem Maße öffentlichrechtliche Züge annahm; durch das Gesetz vom 1. 12. 33 ist diese Entwicklung der Partei nur anerkannt worden. Wenn der 5. Senat aber annimmt, daß dieses Gesetz rückwirkend zur Folge hatte, daß Mitgliedsbücher, die etwa im Jahre 1932 ausgegeben worden waren, öffent-

191) RGSt. vom 28. 1. 35 in JW. 1935/1786 Nr. 21, 5 D 532/34; RGSt. 69/357 vom 17. 10. 35. 5 D 642/35; RGSt. 70/210 vom 7. 5. 36. 5 D 290, 292/36; RGSt. vom 1. 12. 36 in DJ. 1937 356, 4 D 828/36; RGSt. vom 9. 3. 37 in JW. 1937/1336 Nr. 39; 4 D 905/36; AG. Hamburg, Urt. vom 28. 7. 38, 11 Ls. 22/38, JW. 38/2894 Nr. 10. Anders für Urkunden der DAF. jetzt RGSt., vom 27. 10. 1938, 5 D 411/38, in JW. 1938/3291 Nr. 6.

liche Urkunden geworden sind, so ändert er den Begriff der öffentlichen Urkunde damit grundlegend, da sich dann das öffentliche Wesen dieser Urkunden nicht mehr nach der ausstellenden Dienststelle bestimmen würde, sondern nach dem Zweck, dem sie zu dienen bestimmt sind.

Die Entscheidung ist offensichtlich von dem Gedanken beeinflußt, daß das Mitgliedsbuch eines „alten Kämpfers" keine Privaturkunde sein dürfe, wenn die neuen Mitgliedsbücher öffentliche Urkunden sind. Dieser Unterschied bedeutet aber in strafrechtlicher Hinsicht keine wesentliche Schlechterstellung der alten Mitgliedsbücher, da auch die Strafdrohung des § 268 Ziff. 1 durchaus geeignet ist, einen hinreichenden Schutz zu gewähren, weil an der Beweiserheblichkeit sämtlicher Mitgliedsbücher kein Zweifel bestehen kann.

Es ist daher nicht nötig, den Urkundenbegriff für das Strafrecht abweichend von der ZPO. zu bilden, weil ein hinreichender Schutz auch für beweiserhebliche Privaturkunden besteht. Die übrige Rechtsprechung neigt zu einer allgemeinen Fortbildung des Begriffs der öffentlichen Urkunde, indem der Ausdruck „Behörde" im maßgebenden § 415 ZPO. auch auf Dienststellen bezogen wird. Die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Urkunde ist daher an sich nur eine Auslegung des § 415 ZPO., bzw. des darin enthaltenen Behördenbegriffs. In diesem Zusammenhang erkennen die Entscheidungen des Reichsgerichts im allgemeinen die Ähnlichkeit zwischen Parteidienststelle und Behörde an. Allerdings ergibt sich das öffentliche Wesen der Dienststellen der Bewegung nicht daraus, daß sie „von Staats wegen amtliche Obliegenheiten wahrzunehmen" haben[192]), sondern aus den parteieigenen Aufgaben, die ebenso öffentlichen Charakter tragen wie die staatlichen.

Eine gewisse Schwierigkeit bringt jedoch die Frage mit sich, ob der Geschäftsbetrieb der untersten Parteidienststellen stets mit der Sorgfalt geführt werden kann, die mit eine Grundlage für die Sonderstellung der öffentlichen Urkunden ist. Dieses Bedenken scheint auch der Entscheidung des 4. Senats vom 1. 12. 1936[192a]) zugrunde gelegen zu haben, als er ein Dienstzeugnis, das ein stellvertretender SA.-Sturmführer ausgestellt hatte, als private Urkunde bezeichnete, bzw. sich dieser Feststellung des Vorderrichters anschloß. Denn wie aus den früheren Darlegungen hervorgeht, ist der Sturmführer eine Parteidienststelle und handelt im Rahmen der ihm obliegenden Aufgaben, wenn er Dienstbescheinigungen ausstellt. Diese Bescheinigungen müßten also nach herrschender Rechtsprechung öffentliche Urkunden sein. Es ist jedoch schon weiter oben dargelegt worden, daß bei unteren Parteidienststellen die Gleichstellung mit Behörden nicht ohne weiteres durchgeführt werden kann. Verschie-

192) RGSt. in DJ. 1937/356.
192a) ebd.

dene gesetzliche Vorschriften weisen auch auf diese Abgrenzung nach unten hin[193]), die durch den entsprechend kleineren und einfacheren Apparat gerechtfertigt ist. Während es nicht mehr bestritten ist, daß SS. und SA. Standarten und Dienststellen der Bewegung im gleichen Range öffentliche Urkunden ausstellen können, ist dies bei den Dienststellen der SA.-Stürme z. B. nicht grundsätzlich zu bejahen; zweifelhaft und von Fall zu Fall verschieden wird auch die Beurteilung der Urkunden eines Sturmbanns u. dgl. sein. Ebenso werden auch von der Ortsgruppenleitung im Rahmen ihrer Befugnisse ausgestellte Urkunden nicht durchweg als öffentliche Urkunden anzusehen sein. Diese Ansicht ist auch im Nachtrag zu Olshausens Strafgesetzkommentar[194]) vertreten: die Fähigkeit, öffentliche Urkunden auszustellen, „auch für untergeordnete Dienststellen zu bejahen, ist jedenfalls nicht zu billigen."

Grundsätzlich sind daher nur die Urkunden der höheren Dienststellen als öffentliche Urkunden zu betrachten und genießen als solche den Schutz der §§ 267 ff., da der Zweck des Gesetzes: Schutz des Rechtsverkehrs und der öffentlichen Autorität auf sie voll zutrifft.

> § 360 Ziff. 4 und 5 StGB. „Mit Geldstrafe bis zu 150 Mark oder mit Haft wird bestraft, wer ohne schriftlichen Auftrag einer Behörde Stempel, Siegel, Platten oder andere Formen, welche zur Anfertigung von Metall- oder Papiergeld oder solchen Papieren, welche nach § 149 dem Papiergelde gleichgeachtet werden, oder von Stempelpapier, Stempelmarken, Stempelblanketten, Stempelabdrücken, Post- oder Telegrafenwertzeichen, öffentlichen Bescheinigungen oder Beglaubigungen dienen können, anfertigt oder an einen andern als die Behörde verabfolgt";
> Ziff. 5. „..... wer ohne schriftlichen Auftrag einer Behörde den Abdruck der in Nr. 4 genannten Stempel ... unternimmt, oder Abdrücke an einen andern als die Behörde verabfolgt."

Die Strafnormen, welche die unbefugte Stempelanfertigung und den unbefugten Druck von Wertzeichen und amtlichen Bescheinigungen betreffen, sollen die Vorbereitung von Münz- und Urkundsdelikten selbständig unter Strafe stellen. Geschützt sind nur Wertzeichen und Bescheinigungen, die von öffentlichrechtlicher Bedeutung sind. Die Vorschriften weisen eine gewisse Ähnlichkeit mit den Bestimmungen des § 5 des Heimtückegesetzes auf, doch werden sie durch dieses Gesetz nicht berührt. Die Ausdehnung des Schutzes auf Bescheinigungen und Stempel der Parteidienststellen liegt im öffentlichen Interesse, da derartige Urkunden durchaus nicht nur im innerparteilichen Verkehr verwandt werden. Die Ziffern 4 und 5 des § 360 sind daher entsprechend auch auf Partei-

193) Auf Seite 36 ff. ist der Versuch gemacht worden, an Hand von Gesetzen und Verordnungen die Linie zu verfolgen, welche die Parteidienststellen, die behördenähnlich sind, von denen scheidet, die es wegen der Einfachheit ihrer sachlichen und personellen Einrichtung nicht mehr sind.

dienststellen anzuwenden, da die Voraussetzungen des § 2 StGB. gegeben sind.

> § 360 Ziff. 8 StGB. „..... wer gegenüber einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten über seinen Namen, seinen Stand, seinen Beruf, sein Gewerbe, seinen Wohnort, seine Wohnung oder seine Staatsangehörigkeit eine unrichtige Angabe macht oder die Angabe verweigert."

Diese Vorschrift ist nicht auf Parteidienststellen anwendbar, weil sie als solche gegenüber Nichtparteimitgliedern nicht das Recht haben, eine Namensangabe zu verlangen, gegenüber Mitgliedern aber die Parteidisziplin genügt.

Der letzte Entwurf eines neuen Strafgesetzbuchs hat sich im Rahmen des Einbaus der Bewegung in das geltende Recht auch mit der Frage der Stellung der Parteidienststellen befaßt. Ein Aufsatz Freislers[195]) gibt über die zu erwartenden Neuerungen Auskunft. In Übereinstimmung mit Gürtner[196]) bezeichnet er eine schematische Gleichsetzung von Behörden und Parteidienststellen als verfehlt. Eine organische Lösung wird je nach der Materie einmal zur Gleichstellung, ein anderes Mal zur Differenzierung greifen müssen. Eine gleichmäßige Behandlung von Parteidienststellen und Behörden enthalten z. B. § 365 des vorläufigen Entwurfs (2. Lesung), falsche Anschuldigung, §§ 368/70 Amtsverwahrung und Siegelbruch, § 372 Schutz amtlicher Bekanntmachungen und der Schutz der öffentlichen Beglaubigungszeichen. Mit besonderer Sorgfalt ist das Antragsrecht der höchsten Parteidienststellen zu regeln, da bei den meisten politischen Delikten eine Lockerung des Legalitätsprinzips erwünscht ist. Im Anschluß an Freislers Ausführungen über die Auflockerung des Legalitätsprinzips[197]) ist hier auch darauf zu verweisen, daß ein gewisses Bedürfnis besteht, bei politischen Delikten, die sich gegen die Bewegung richten, nicht ohne Einverständnis der Partei einzuschreiten.

Hiermit soll die Untersuchung des Behördenrechts, soweit es im Strafgesetzbuch enthalten ist, abgeschlossen sein. Es sind nicht alle Vorschriften herangezogen worden, die den Ausdruck „Behörde" enthalten, vielmehr erfolgte die Auswahl nach praktischen Gesichtspunkten. Von vornherein fielen daher die Gesetzesstellen aus, die sich auf Spezialbehörden beziehen oder aus ähnlichen Gründen für Parteidienststellen nicht in Betracht kommen.

2. § 11 Abs. I Preßgesetz. „Der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift ist verpflichtet, eine Berichtigung der in letzterer mitgeteilten Tatsachen auf Verlangen einer öffentlichen Behörde oder Privatperson ohne Einschaltungen oder Weglassungen aufzunehmen, sofern die Berichtigung

194) S. 264, Anm. 10 zu § 267.
195) Gedanken zum Schutz der Bewegung im neuen Strafrecht i. Dtsch. Str.recht 3. Bd. n. F.
196) Das kommende Deutsche Strafrecht. Besonderer Teil, S. 76 f.
197) Gedanken zum Schutz der Bewegung.

von dem Einsender unterzeichnet ist, keinen strafbaren Inhalt hat und sich auf tatsächliche Angaben beschränkt."

Als Schutzvorschrift stellt sich in gewissem Sinne auch der § 11 PrG. dar. Trotzdem mehrere Sondervorschriften ergangen sind, ist das Preßgesetz doch in vielen Bestimmungen unberührt geblieben, zu denen auch die erwähnte Gesetzesstelle gehört.

„Zweck des Berichtigungszwanges ist, das staatliche Leben vor den Erschütterungen zu bewahren, welche die unwidersprochen bleibende Mitteilung falscher und die Entstellung wahrer Tatsachen über Tätigkeit und Absicht der Behörden im Gefolge haben kann ..." [198]). Das Recht auf Berichtigung ist nicht privatrechtlicher Natur [199]), sondern, wie sich aus seiner Entstehung ergibt, öffentlichrechtlich[200]). Es steht der Behörde also nicht wie einer Privatperson zu, sondern ergibt sich aus ihrer Aufgabe der Wahrung der Interessen des Staates. Der Zweck der Vorschrift, wie ihn besonders Häntzschel herausstellt, läßt es gerade bei dem politischen Wesen der Bewegung angebracht erscheinen, hier den Behördenbegriff auf Parteidienststellen auszudehnen.

Da die Stellung der Presse im neuen Reich geradezu von der Kampfstellung zur Mitarbeit übergegangen ist (siehe das Schriftleitergesetz), ist die Bedeutung des § 11 wie auch der anderen Vorschriften des Preßgesetzes gering, wozu schließlich noch die straff zentralisierte Handhabung von Presseangelegenheiten im Rahmen der Bewegung kommt. Doch bietet § 11 immerhin den Parteistellen äußerstenfalls eine bequeme Gelegenheit, selbst eine versehentlich unrichtige Meldung an gehöriger Stelle berichtigen zu lassen [201]).

§ 2 Ziff. 1 und 2 der Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des Deutschen Volkes. „Öffentliche politische Versammlungen sowie Versammlungen und Aufzüge unter freiem Himmel können aufgelöst werden, 1. wenn in ihnen zum Ungehorsam gegen Gesetze oder rechtsgültige Verordnungen oder die innerhalb ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen der verfassungsmäßigen Regierung oder der Behörden aufgefordert oder angereizt wird oder 2. wenn in ihnen Organe, Einrichtungen, Behörden oder leitende Beamte des Staates beschimpft oder böswillig verächtlich gemacht werden."

§ 9 Ziff. 2. „Periodische Druckschriften können verboten werden ....." sonst wie Ziff. 1 und 2 des § 2.

Vorschriften zum Schutz der Behörden enthalten auch u. a. die §§ 2 Nr. 1 und 2 und 9, Nr. 2 und 5 der Verordnung vom 4. 2.33. Wie bei jedem strafrechtlichen Sondergesetz müßten einer erweiternden Auslegung Bedenken begegnen, wenn nicht das Gesetz zu

198) Häntzschel: Reichspreßges. und die übrigen preßrechtl. Vorschriften, zu § 11 Anm. 1. S. 73.
199) Kitzinger, D. Reichsges. ü. d. Presse, 82.
200) Häntzschel, S. 78, Anm. 2.
201) § 10 PrG. ist in anderem Zusammenhang zu behandeln.

einer Zeit ergangen wäre, in der die politische Lage eine völlig andere war als 5 Jahre später. Daher ist eine Auslegung gerade erforderlich, um die Verordnung der Entwicklung anzupassen.

In den §§ 2 und 9 beschäftigt sich die Verordnung mit dem Schutz des Staates, seiner Einrichtungen und Beamten gegen Angriffe in öffentlichen Versammlungen und durch die Presse. Die Mittel des Schutzes sind Auflösung der Versammlung und zeitweiliges Verbot der periodischen Druckschrift. Die Verordnung erging, um der politischen Verhetzung entgegenzuwirken, die Hauptagitationsmittel zu beschränken und damit einen drohenden Bürgerkrieg zu verhindern. Anlaß zu ihrem Erlaß war besonders die scharfe Pressehetze gegen das Kabinett der nationalen Konzentration [202]). Die Organe und Einrichtungen des Staates, seine Behörden und leitenden Beamten sollten als Träger der öffentlichen Ordnung geschützt werden. Soweit die Verordnung heute überhaupt noch zur Anwendung kommen kann, scheint es gerechtfertigt, auch die entsprechenden Führer und Einrichtungen der Bewegung zu schützen, da der Grundgedanke der Verordnung, der Schutz der öffentlichen Sphäre und Autorität des Reichs [203]), auch auf die Partei zutrifft, denn die Autorität des Deutschen Reichs ist nicht von derjenigen der Partei zu trennen.

Die bald nach der Verordnung herausgekommenen Erläuterungswerke von Hoche und Häntzschel beschränken den Begriff der Behörden auf Behörden des Staates und der Länder und nehmen die der Gemeinden aus [204]). Diese Beschränkung, die auch im Wortlaut des § 2 Ziff. 2 bzw. § 9 Ziff. 5 zum Ausdruck gekommen ist, zeigt deutlich, daß eben gerade die politische Führung geschützt werden soll. Daher liegt eine Ausdehnung des Behördenbegriffs auf Parteidienststellen durchaus im Sinne des Gesetzes. Soweit sich noch Fälle ereignen, die aus den in § 2 angeführten Gründen die Auflösung einer Versammlung oder nach § 9 das Verbot einer Zeitschrift nötig machen, ist eine entsprechende Anwendung der Verordnung, soweit sie Behörden betrifft, auf Parteidienststellen zu rechtfertigen.

### § 9. Vorschriften über die hoheitliche Stellung der Behörden.

In diesem Abschnitt soll die Anwendbarkeit von solchen Vorschriften auf Parteidienststellen untersucht werden, welche sich mit dem geordneten Zusammenwirken der Behörden beschäftigen, aber auch Bestimmungen über sonstige Privilegierungen der Behörden enthalten. Die weitere Unterteilung in Amtshilfe, Gebührenbefreiung und sonstige Vorschriften schien mir durch die Schemati-

202) Hoche, Verordnung z. Schutz d. Dtsch. Volkes, S. 3 f.
203) Amtl. Communiqué, zitiert bei Hoche, 4.
204) Hoche, zu § 2, 2 S. 30. Häntzschel, Die politischen Notverordnungen, S. 48.

sierung der Amtshilfe- und Gebührenvorschriften geboten, die für sich ein geschlossenes Sondergebiet darstellen. Allerdings war eine scharfe Abgrenzung zu den Bestimmungen, welche sonstige Hoheitsrechte der Behörden enthalten, nicht immer durchzuführen. Als Beispiel des Ineinanderfließens beider Gebiete mag § 256 StPO. dienen, der sowohl Gedanken der Amtshilfe wie auch der Behördenautorität enthält.

1. Über viele Rechtsgebiete verstreut, oft auch nur aus ministeriellen Verordnungen zu entnehmen oder zu ergänzen, stellen die Vorschriften über Amts- und Rechtshilfe den wichtigsten Teil des Behördenrechts dar, denn so einfach der Geschäftsgang innerhalb eines Behördenzweiges durch das Verhältnis der Über- und Unterordnung geregelt ist, so schwierig ist oft der Verkehr zwischen gleichgestellten Behörden, der doch für ein sinnvolles Zusammenwirken des Staatsapparates unerläßlich ist. Je eingehender das Recht der Amtshilfe festgelegt ist, desto eher lassen sich zeitraubende Umwege über die obersten Instanzen vermeiden, bei denen außerdem auch der persönliche Eindruck in der betreffenden Angelegenheit naturgemäß verloren geht. Es sollen in diesem Zusammenhang nicht nur Vorschriften über Amtshilfe im engeren Sinne erläutert werden, sondern überhaupt alle Normen, die sich mit dem Zusammenwirken von Behörden beschäftigen und vielleicht auf Parteidienststellen angewandt werden können.

Die Frage nach der Anwendung der Amtshilfevorschriften auf Dienststellen der Bewegung führt zu einer Untersuchung des Problems der Zusammenarbeit von Partei und Staat. Für die Auslegung der betreffenden Gesetze sind daher in erster Linie politische Gesichtspunkte maßgebend. Als Richtschnur werden die bereits ergangenen Regelungen für die Zusammenarbeit zu dienen haben. So ist besonders im Einheitsgesetz das Zusammenwirken von Staat und Bewegung betont (§§ 1, 2, 6; Durchführungsverordnung vom 29. 3. 1935 § 6). In diesen Bestimmungen ist nur eine Pflicht des Staates hervorgehoben; es kann aber kein Zweifel darüber bestehen, daß die Bewegung zur Unterstützung der Behörden grundsätzlich bereit ist[205]), jedoch ist es fraglich, ob man von einer Pflicht der Bewegung zur Amtshilfe sprechen kann, da, dem Wesen der Bewegung entsprechend, politische Rücksichten eine erhebliche Zahl von Ausnahmen bedingen würden. Soweit eine Regelung der Beziehungen zwischen Behörden und Parteidienststellen erfolgt ist (hauptsächlich auf dem Gebiet der Akteneinsicht und -versendung), hat sie sich nur mit der Pflicht der Behörden beschäftigt. Auch das Gesetz über die Vernehmung von Angehörigen der NSDAP. und ihrer Gliederungen vom 1. 12. 36 schafft keine neue Pflicht für die

205) Allg. Verf. des RJM. vom $\frac{16.\ 5.\ 35}{19.\ 5.\ 36}$ DJ. $\frac{766}{792}$ über Zusammenarbeit mit der HJ.; Rd.Erl. des RuPrMdI. über Zusammenarbeit von Gemeinden und NSV. vom 13. 12. 35. MBliV. 1478. Beides in Fischer-Haidn, S. 267 bzw. 614.

Amtsträger der Partei gegenüber dem Staat, sondern schränkt vielmehr im politischen Interesse der Bewegung ihre bereits bestehende Verpflichtung zur Aussage vor Gericht (§§ 390 ZPO., 70 StPO.) entsprechend ihrer Verschwiegenheitspflicht gegenüber der Partei ein.

Eine pflichtmäßige Bindung der Bewegung ist daher grundsätzlich nur dort anzunehmen, wo sie ausdrücklich geregelt ist. Eine solche Regelung pflegt im allgemeinen in der Form eines öffentlichrechtlichen Vertrages, einer Vereinbarung, zu erfolgen. Als Beispiel möge die Vereinbarung zwischen der Reichsjugendführung und dem Reichsjustizminister dienen, auf Grund deren eine allgemeine Verfügung des RJM. über die Zusammenarbeit der Justizbehörden mit der Hitlerjugend (s. o.) ergangen ist. Bekannt sind ferner die zahlreichen Vereinbarungen, welche die ständischen Organisationen untereinander und mit der Partei getroffen haben [206]). Eine Auslegung des einschlägigen Behördenrechts, die zu einer Amtshilfeverpflichtung der Dienststellen der Bewegung führen müßte, wäre daher verfehlt.

Nach den vom Führer bzw. Stellvertreter des Führers erlassenen Richtlinien sind zu Abmachungen politischer Natur nur die Hoheitsträger der Partei bis zum Stützpunktleiter berechtigt [207]). Andere Vereinbarungen, die sich nur auf den Geschäftsverkehr und auf Austausch von Mitteilungen beziehen, können dagegen von jeder Dienststelle der Bewegung mit den entsprechenden Behörden getroffen werden.

> § 96 StPO. Abs. I. „Die Vorlegung oder Auslieferung von Akten oder anderen in amtlicher Verwahrung befindlichen Schriftstücken durch Behörden und öffentliche Beamte darf nicht gefordert werden, wenn deren oberste Dienstbehörde erklärt, daß das Bekanntwerden des Inhalts dieser Akten oder Schriftstücke dem Wohle des Reichs oder eines deutschen Landes Nachteil bereiten würde."
> § 154 RMStGO. lautet entsprechend.

Die erwähnten Vorschriften gehen zwar nicht von einer Rechtshilfepflicht der Behörden aus, sondern, wie § 95 StPO. zeigt, von einer allgemeinen Staatsbürgerpflicht zur Zeugnisleistung. Aber der Gedanke, der den Einschränkungen dieser Pflicht zugrundeliegt, ist eng mit den hier erörterten Gedanken verknüpft. Die entsprechende Anwendung der Vorschriften soll deshalb an dieser Stelle erörtert werden.

Die erwähnten Paragraphen machen aus politischen Rücksichten eine Ausnahme von der Zeugnis- und Vorlegungspflicht. Sie gehen allerdings nicht soweit, die Vorlegung von geheimen Schriftstücken ganz zu untersagen, sondern geben nur der obersten Dienstbehörde ein Vetorecht. Für die Sonderstellung der Partei

206) Siehe die Sammlung im Organisationsb. der NSDAP., S. 472 ff.
207) Haidn-Fischer, S. 60.

kann dieser Schutz nicht ausreichen, doch ist der Gedanke, der für Behörden und Parteidienststellen zu gelten hat, der gleiche. Er kommt nur in Bezug auf Parteidienststellen stärker zum Ausdruck, da es als Grundsatz angesehen werden muß, daß Dienststellen der Bewegung auch ohne Erklärung ihrer vorgesetzten oder der obersten Dienststellen die Herausgabe von Akten oder Schriftstücken, die sich bei ihnen in Verwahrung oder zur Bearbeitung befinden, verweigern können. Sie brauchen einer behördlichen Bitte überhaupt nur dann zu entsprechen, wenn sie sich im besonderen Falle im Wege der Vereinbarung zur Herausgabe bereit erklärt haben[208]) [209]).

In vielen Gesetzen sind als Ausdruck eines allgemeinen Verwaltungsrechtsgedankens Bestimmungen über Amts- und Rechtshilfe eingefügt[210]). Es gilt für sie alle das oben bereits zur Amtshilfe der Partei Gesagte. In diesem Sinn ist auch das Einheitsgesetz (§ 6) nur als programmatische Erklärung und allgemeine Zustimmung zu diesbezüglichen Vereinbarungen zu verstehen, die eine Amtshilfe einleiten sollen. Gerade das geschichtliche Emporwachsen der Partei neben dem Staat macht es verständlich, daß anfangs die Brücken noch fehlen, die ein Zusammenarbeiten erleichtern können. Es ist ferner schon erwähnt worden, daß sich aus dem politischen Wesen der Bewegung und ihrem Führungsanspruch Schwierigkeiten für die Regelung der Amtshilfe zwischen Parteidienststellen und Behörden ergeben.

Grundsätzlich geht die Regelung der Zusammenarbeit über den beim Stellvertreter des Führers eingerichteten Verbindungsstab. Dieser vermittelt Wünsche der Behörden gegenüber Parteidienststellen und umgekehrt durch unmittelbare Fühlungnahme in der Reichsführung. Ihm entspricht im Bereiche des Staates, wenn auch gleichzeitig der Reichsführung angehörend, die Abteilung I im Reichs- und Preußischen Ministerium des Innern[211]).

---

208) Siehe die mehrf. zit. Allg. Verf. d. RJM. vom $\frac{16.\ 5.\ 35}{19.\ 5.\ 36}$ a.a.O. „Nach den mit der Reichsjugendführung getroffenen Vereinbarungen ist die HJ. bereit, 1. . . . 2. den Justizbehörden auf Ersuchen über die Persönlichkeit eines Angehörigen der HJ., insbesondere über dessen Verhalten und Führung in der HJ. Auskunft zu erteilen . . .“ Siehe auch die eingehende Besprechung bei Johanny, a.a.O. Seite 67 ff. und die im Organisationsbuch der Partei abgedr. Vereinbarungen.

209) Auch Gündel, Ergänzungsband zur StPO. von Löwe, Hellweg, Rosenberg zu § 96 wendet sich, auf RGSt. 69/231 gestützt, gegen eine analoge Anwendung des § 96 in dem Sinn, daß er etwa eine Einschränkung der (nicht bestehenden) Amtshilfepflicht der Parteidienststellen gegenüber den Behörden darstelle. Er soll vielmehr nur für das Verfahren vor den Partei- und SA.-Gerichten in Beschränkung auf Behörden und Beamte anwendbar sein, d. h. daß die Amtshilfeverpflichtung des Staates (§ 6 Einheitsgesetz) durch § 96 StPO. auch gegenüber der Partei eingeschränkt wird.

210) §§ 179, 188 RAO.; 115/116 RVO.; 91 GKG.; 171, 204 Arb.los.vers.-Ges.; 5 RJWohlfG.; 27 FürsPfl.VO.

211) Vergl. d. betr. Art. im VB. Berl. Ausg. vom 3. 3. 34. „. . . alle Anregungen, Wünsche und notwendigen Forderungen, die aus der Riesen-

§ 249 Abs. III Reichsabgabenordnung. „... Die schriftliche Anbringung bei einer anderen Behörde ist unschädlich, wenn das Rechtsmittel rechtzeitig der zur Entscheidung berufenen Stelle oder einer anderen für eine frühere Rechtsstufe zuständigen Behörde übermittelt wird."

§ 148 Abs. IV Wehrmachtfürsorge- und Versorgungsgesetz. „Als Antragstag gilt der Tag, an dem der Antrag bei den im Abs. 1 und 2 genannten Stellen oder einer anderen Behörde eingeht."

§ 129 Abs. II und III Reichsversicherungsordnung. „Die Frist gilt auch dann als gewahrt, wenn das Rechtsmittel rechtzeitig bei einer anderen inländischen Behörde oder bei einem Organ, der Versicherungsträger oder, soweit es sich um die Versicherung von Seeleuten handelt, auch bei einem deutschen Seemannsamt des Auslandes eingegangen ist."

„Die Rechtsmittelschrift ist unverzüglich an die zuständige Stelle abzugeben."

§ 1613 Abs. V RVO. „Dem Eingang des Antrages beim Versicherungsamt steht der Eingang bei einer anderen deutschen Behörde, bei einem Organ der Versicherungsträger oder bei einer Rechtsberatungsstelle der Deutschen Arbeitsfront gleich. Diese geben die Anträge unverzüglich an das Versicherungsamt weiter."

Eine besondere Einrichtung des Amtshilferechts enthalten die Vorschriften über die Erweiterung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit zur Entgegennahme von Anträgen und Rechtsmitteln. Derartige Bestimmungen sollen dem Volksgenossen den Verkehr mit den Behörden erleichtern und ihm die Einhaltung von Fristen ermöglichen [212]). Der Inhalt der Bestimmung geht regelmäßig dahin, daß Anträge bzw. Rechtsmittel bei allen deutschen Behörden eingereicht werden können. Während aber die Reichsversicherungsordnung und das Wehrmachtfürsorgegesetz den Zeitpunkt der Einreichung zur Fristwahrung genügen lassen, ist nach der Reichsabgabenordnung der Augenblick des Eingangs bei der zuständigen Behörde maßgebend.

Es ist nun die Frage, ob die Einlegung eines Rechtsmittels bzw. die Stellung eines Antrags bei einer Parteidienststelle entsprechend

organisation der Partei an die Reichsregierung gestellt werden, laufen im Verbindungsstab der NSDAP. zusammen, umgekehrt laufen alle aus der Regierung anfallenden Angelegenheiten, welche die Partei betreffen, durch den Verbindungsstab . . ." Johanny, a.a.O. S. 40 „Der Verbindungsstab ist die eine, die Abteilung I des RIM. die andere Nahtstelle zwischen Staat und Partei . . ."

212) So der 11. Senat des Reichsversorg.amts in Samml. d. Entsch. Bd. 11/242 „Der Zweck der Vorschrift sollte ebenso wie für die Sozialversicherung auch für die Reichsversorgung der sein, die Möglichkeit zu geben, bei drohendem Ablauf der Frist, mangelhaften Verkehrsverbindungen, geschäftl. Ungewandtheit der Parteien und dgl. Rechtsmittel rechtzeitig nicht bloß bei der zur Entscheidung über sie zuständigen Stelle, sondern auch bei einer näher gelegenen Behörde einzulegen."

den genannten Vorschriften zu behandeln ist. Im Falle des § 249 RAO sind nach dem Gesetz die Behörden nicht zur Entgegennahme verpflichtet und zur Weitergabe nur auf Grund der allgemeinen Amtshilfeverpflichtung (§ 188 RAO.). Noch viel weniger ist daher den Parteidienststellen die Entgegennahme eines Einspruchs in Finanzsachen zuzumuten. Nimmt eine Dienststelle den Antrag aber entgegen, weil sie vielleicht an der Erledigung interessiert ist oder dem Volksgenossen helfen will, so ist sie doch nicht den Behörden gegenüber auf Grund des § 188 RAO. zur Weitergabe verpflichtet. Sie kann sich bzw. die Partei dem Antragsteller gegenüber höchstens durch schuldhafte Fristversäumung privatrechtlich schadensersatzpflichtig machen.

Eine weitergehende Erleichterung zugunsten des rechtsunkundigen Antragstellers enthalten die §§ 129, 1613 RVO., 148 WFVG., da hier schon der Eingang des Rechtsmittels bzw. des Antrags bei jeder deutschen Behörde die Frist wahrt. Da aber der Eingang bei einer unzuständigen Stelle an sich noch nicht geeignet ist, ein Verfahren in Gang zu bringen, werden diese Vorschriften durch die ausdrücklich (§§ 129 III RVO., 1613 V 2 RVO., früher auch 78 und 93 des Ges. über das Verfahren in Versorgungssachen) oder stillschweigend festgesetzte Verpflichtung zur Amtshilfe ergänzt, die in diesem Fall auf eine unverzügliche Weitergabe der Rechtsmittelschriften oder der Anträge gerichtet ist. Da für Parteidienststellen grundsätzlich keine Amtshilfeverpflichtung gegenüber Behörden besteht, kann auch die Einlegung eines Rechtsmittels oder der Eingang eines Antrags bei einer Parteidienststelle nicht die Wirkung haben wie bei einer Behörde. Für die Parteidienststellen besteht nicht die entsprechende Pflicht zur Weitergabe, welche erst die oben erwähnten Vorschriften sinnvoll erscheinen läßt.

Nur in einem Fall scheint es mir aus Billigkeitsgründen geboten, die §§ 129, 148 entsprechend anzuwenden: dann nämlich, wenn der Antrag vor Fristablauf bei einer Parteidienststelle eingeht, trotz unverzüglicher Weitergabe aber erst nach Fristablauf bei der zuständigen Behörde anlangt. Da hier sämtliche Voraussetzungen der Fristwahrung gegeben sind, bis auf den Unterschied zwischen staatlicher und Parteidienststelle, wäre es nur eine leere Wortklauberei, auf einer Unterscheidung zu bestehen, die im vorliegenden Fall in keiner Weise gerechtfertigt ist.

Der 8. Revisionssenat des Reichsversicherungsamts hat in einer Entscheidung[213]) zu § 129 II RVO. festgestellt, daß das Amt für Kriegsopfer bei einer Gauleitung der NSDAP keine Behörde im Sinne des § 129 II ist; ob dies auch für § 148 WFVG. (93 GVV.) zutrifft, wurde ausdrücklich offen gelassen. Zur Begründung der Entscheidung hat der 8. Senat ausgeführt, daß 1. das Wesen der Partei als öffentlichrechtliche Körperschaft nicht notwendig die Behördeneigenschaft ihrer Dienststellen nach sich ziehen müsse und

213) vom 20. 11. 1934, JW. 1935/318 Nr. 1.

2. daß auch die Gesetzgebung, welche die Fälle der Amtshilfe zwischen Parteidienststellen und Behörden besonders geregelt habe, darauf hinweise, daß Parteidienststellen keine Behörden seien, da sonst jede Sonderregelung angesichts der verwaltungsrechtlichen Grundsätze und des § 115 RVO. überflüssig sei[214]). Trotzdem trifft die Entscheidung nicht ganz den Kern der Sache, weil im vorliegenden Falle nicht die mangelnde Behördeneigenschaft die Anwendung des § 129 ausschließt, — dieser Mangel wäre nicht so groß, daß er eine entsprechende Anwendung verhindern könnte, — sondern weil das Fehlen einer Amtshilfepflicht zwischen Partei- und Staatsdienststellen einer Anwendung der betreffenden Vorschriften im Wege steht. Ohne nähere Begründung schließt sich Arendts im Kommentar zum GVV.[215]) der Entscheidung des Reichsversicherungsamtes an. Er fügt hinzu, daß die NSKOV. erst recht nicht als Behörde in Betracht komme, weil sie ein eingetragener Verein sei. Wesentlich ist bei der NSKOV. aber nur der Umstand, daß sie keine hoheitlichen Aufgaben wahrnimmt und deshalb ihre Ämter nicht die Eigenschaft von Behörden haben oder ihnen gleichgestellt werden können.

Der 11. Senat des Reichsversorgungsgerichts hatte sich am 25. 4. 1935 in zwei Fällen[216]) mit der entsprechenden Anwendung des § 93 GVV.[217]) auf ein Amt der NSKOV. und auf einen ihrer Bezirksleiter zu beschäftigen. Unter Bezugnahme auf das hier besprochene Urteil des Reichsversicherungsamtes lehnte er in beiden Fällen die Anwendung des § 93 ab und begründete das weiter damit, daß die Geschäftsführung der betreffenden Dienststellen nicht die Gewähr für die außerordentliche Sorgfalt erfordernde Behandlung der Beschwerden biete.

2. Die Frage der Steuer- und Gebührenpflicht berührt an sich nur die hinter den Behörden und Parteidienststellen stehenden Körperschaften, denn die Dienststellen sind keine Vermögensträger. In Bezug auf Steuern wirkt sich dieser Umstand auch meist dahin aus, daß die Kassen der einzelnen Dienststellen kaum mit Steuerforderungen behelligt werden, da als Steuersubjekt die betreffende Körperschaft veranlagt wird und durch ihre Zentralkasse die Beträge anweist. Anders ist es aber bei den Gebühren und bei Steuern, die nicht veranlagt werden (Urkundensteuer), diese sind eine Notwendigkeit des täglichen Verkehrs mit den Dienststellen und werden in solcher Zahl und in so kleinen Beträgen erhoben, daß sich keine Zentralkasse mit ihnen einzeln beschäftigt. Hier er-

214) Diese Feststellung ist noch weiterhin durch die Änderung des § 1613 V RVO. gerechtfertigt worden. „Dem Eingang des Antr. beim Vers.amt. steht der Eing. bei einer and. dtsch. Beh. . . , einer Rechtsberatungsstelle der DAF. gleich."

215) Zu §§ 78/79, S. 155. Jetzt siehe WFVG.

216) Entsch. d. R.Vers.Ger. Bd. 11/239 M Nr. 3151/34 und Seite 243 M Nr. 2652/34.

217) Ähnlich jetzt § 148 IV WFVG.

scheinen die Dienststellen selbst als Subjekt bzw. Objekt der Gebührenschuld. Dieser Umstand mag es verständlich machen, daß bei der Erörterung des Dienststellenrechts auch einige finanzielle Fragen kurz gestreift werden.

Die staatlichen Dienststellen sind im gegenseitigen Verkehr, um zwecklose interne Zahlungen zu ersparen, weitestgehend von der Gebührenpflicht befreit. Aber auch andere gemeinnützige Körperschaften mit eigenem Vermögen und milde Stiftungen (§ 24 h pr. KommAb.Ges. v. 14. 7. 1893) haben grundsätzlich aus sozialpolitischen Gründen Befreiung von gewissen Steuern und Gebühren erlangt.

Da es fraglich war, wie weit diese Grundsätze auf die Bewegung zuträfen, erging eine Verordnung über die Gebührenfreiheit der NSDAP. vom 3. 7. 1934[218]). Diese Vorschrift fand dann am 27. 3. 1936 bzw. 25. 11. 1935 Aufnahme in § 90 GKG. bzw. § 10 RKO. Das Gebührenrecht der Länder ist bis jetzt noch nicht vereinheitlicht worden, jedoch hat der RFM. veranlaßt[219]), daß der NSDAP. die gleichen Befreiungen zugestanden werden wie dem Reich[220]).

Das Kostenrecht ist daher als das erste Gebiet zu betrachten, in dem die Stellung der Bewegung zum Staat und damit auch ihrer Dienststellen fast völlig ausgebildet ist. Es ist dabei besonders bemerkenswert, daß die angeschlossenen Verbände aus dieser Regelung ausgenommen sind und nur insoweit Gebührenbefreiung genießen, als die bestehenden Vorschriften ohne weiteres auf sie zutreffen. Allerdings dürfen aus der Regelung des Kostenrechts keine zu weit gehenden Schlüsse gezogen werden, da erfahrungsgemäß auf diesem Gebiet die Interessen der verschiedensten Rechtseinrichtungen stets gleichgerichtet zu sein pflegen.

3. Für die folgenden Vorschriften ist schwer eine andere Bezeichnung zu finden als die, welche schon über dem ganzen Abschnitt steht: Vorschriften über die hoheitliche Stellung der Behörden. Es handelt sich im allgemeinen um Privilegierungen von Behörden kraft der ihnen verliehenen Autorität; ihre entsprechende Anwendung auf Parteidienststellen ist je nach dem Gegenstand der Untersuchung verschieden.

> § 202 Abs. V Reichsabgabenordnung. „Gegen öffentliche Behörden sind Zwangsmittel nicht zulässig."

Der Grundgedanke dieser Vorschrift ist darin zu sehen, daß der Zwang, der nur als letztes Hilfsmittel angewandt werden soll,

---

218) „In den vor die ordentlichen oder vor besondere Gerichte gehörigen Rechtssachen sowie in den vor andere Behörden gehörigen Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, einschließlich Grundbuchsachen, ist die NSDAP. im gleichen Umfange wie das Reich von der Zahlung der Gebühren befreit. Die Befreiung beschränkt sich auf die Partei als solche."

219) Anlage zum Runderlaß des RuPrMdI. vom 12. 5. 1936 in Fischer-Haidn, S. 413 ff.

220) Siehe auch die Erörterung dieses Gebiets bei Johanny, a.a.O. S. 53 ff.

leicht und wirksamer durch eine Verständigung der obersten Dienstbehörde ersetzt werden kann. Dieser Rechtsgedanke trifft in besonderem Maße auf die Bewegung zu, da ihr gegenüber die Anwendung von staatlichem Zwang schlecht vorstellbar ist.

Die Bewegung ist zwar von der Entrichtung der wichtigsten Steuern befreit, sodaß insoweit auch keine Steueraufsicht in Betracht kommt, doch bezieht sich diese Steuerfreiheit nicht auf rein fiskalischen Zwecken dienende Einrichtungen[221]). Sofern die Bewegung in dieser Hinsicht steuerpflichtig ist, ist der Grundgedanke des § 202 V auch auf sie durchaus anwendbar, ein zwangsweises Vorgehen bei der Ausübung der Steueraufsicht ist also auch gegen die Bewegung nicht statthaft.

> § 1564 Abs. III Reichsversicherungsordnung. „Soll im Dienstraum einer Behörde ... Augenschein eingenommen werden, so ist die Genehmigung der zuständigen Dienst- oder Kommandobehörde einzuholen."

Bei schweren Unfällen ist die Polizei auch aus versicherungsrechtlichen Gründen zur Untersuchung verpflichtet (§ 1559 RVO.); um Unklarheiten über die Befugnisse der Polizei von vornherein vorzubeugen, ist die vorstehende Bestimmung getroffen worden. Es bestehen keine Bedenken, sie auch auf Parteidienststellen auszudehnen. In die Sphäre der Bewegung wird dadurch nicht eingegriffen, denn wenn die betreffende Dienststelle die Erlaubnis zum Betreten der Diensträume nicht geben sollte, so stände der Polizeibehörde der übliche Weg frei, über das Verbindungsamt eine Verständigung herbeizuführen.

> § 256 StPO. Abs. II. „Ist das Gutachten einer kollegialen Fachbehörde eingeholt worden, so kann das Gericht die Behörde ersuchen, eines ihrer Mitglieder mit der Vertretung des Gutachtens in der Hauptverhandlung zu beauftragen und dem Gericht zu bezeichnen."
> § 230 Militärstrafgerichtsordnung ist entsprechend gefaßt.

Zweck dieser Vorschrift ist, eine unnötige Vernehmung von Beamten zu ersparen. Die Autorität der Behörde ersetzt die Bedeutung des persönlichen Eindrucks, der außerdem gerade bei Gutachten und Leistungszeugnissen noch am leichtesten zu entbehren ist. Ferner ist es durchaus möglich, daß nach Ablauf längerer Zeit der Beamte nur sehr schwer festzustellen ist, der die betreffende Angelegenheit bei der Behörde bearbeitet hat. Diese Gründe treffen auch für die höheren Parteidienststellen zu. Es ist daher angebracht, den § 256 entsprechend auch auf sie anzuwenden.

> § 415 Abs. I ZPO. „Urkunden, welche von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorge-

221) Z. B. § 5 Grundsteuergesetz.

schriebenen Form aufgenommen sind (öffentliche Urkunden), begründen, wenn sie über eine vor der Behörde oder der Urkundsperson abgegebene Erklärung errichtet sind, vollen Beweis des durch die Behörde oder die Urkundsperson bekundeten Vorgangs."

Der in dieser Vorschrift festgelegte Begriff der öffentlichen Urkunde gilt nach herrschender Lehre für das ganze Rechtsgebiet[222]). Die Untersuchung, ob auch Urkunden der NSDAP. unter den Begriff der öffentlichen Urkunde fallen, hat daher nicht nur für das Gebiet des Zivilprozesses Bedeutung, in dem Urkunden der NSDAP. nicht häufig eine Rolle spielen werden. Die größte Bedeutung kam vielmehr bis jetzt dem strafrechtlichen Schutz der Parteiurkunden zu. In diesem Sinn hat die Rechtsprechung im allgemeinen die Begriffsbestimmung des § 415 entsprechend angewandt, aber offen gelassen, ob auch außerhalb der §§ 267 ff. StGB. eine entsprechende Anwendung des § 415 gerechtfertigt ist[223]). Auf das in der Juristischen Wochenschrift von 1937, Seite 1336 zitierte Urteil stützt Baumbach seine Ansicht, daß Urkunden der NSDAP., welche die Voraussetzungen des § 415 erfüllen, öffentliche Urkunden seien[224]). Jedoch ist der Annahme Baumbachs, daß Dienststellen der Partei und ihrer Gliederungen schlechthin Behörden seien (ebd.), in diesem Umfange nicht zuzustimmen. Es kann vielmehr nur festgestellt werden, ob nach Inhalt und Zweck des § 415 eine Ausdehnung seines Behördenbegriffs auf Parteidienststellen möglich ist, sodaß die Urkunden der Parteidienststellen grundsätzlich denen der Behörden gleich zu behandeln sind.

Man kann den § 415 zu den privilegierenden Vorschriften des Behördenrechts zählen, denn die öffentlichen Urkunden sind gegenüber den privaten mit dem Vorrang stärkster Beweiskraft und mit erhöhtem Strafschutz ausgestattet. Der Zweck des § 415 ist es, eine Beweiserleichterung zu schaffen, deren Berechtigung in der Autorität der öffentlichen Macht und der besonders sorgfältigen Ausfertigung liegt. Nach geltendem Recht ist allerdings die Fähigkeit, öffentliche Urkunden ausstellen zu können, für den Aussteller selbst von geringem Vorteil, da sich hinsichtlich des Rechtsschutzes die öffentliche Urkunde von der beweiserheblichen Privaturkunde kaum unterscheidet. Dagegen ist die öffentliche Urkunde mit einer gesetzlichen Vermutung für die Richtigkeit ihres Inhalts ausgestattet. Diese Sonderstellung der öffentlichen Urkunden ist in gewissem Sinne historisch bedingt, denn schon in fränkischer Zeit kam den Königsurkunden ein besonderer Rang zu[225]). Diese Bedeutung hat sich zu allen Zeiten in irgendeiner Form geltend ge-

222) Warneyer, ZPO., zu 415, Anm. 1. S. 441. A. A. Stein-Jonas, Bd. I. zu 415 Anm. 1.

223) Olshausen, Nachtr. zu 267 Anm. 10. RGSt. 69/357 ff. RG. in JW. 1937/1336 Nr. 39.

224) ZPO., zu § 415 Anm. 1. S. 594.

225) Schröder-Künßberg, a.a.O. S. 288 und 763 ff.

macht und ist neben der sorgfältigen Ausfertigung mit ein Grund für die Vorschrift des § 415 ZPO. Es spricht daher sowohl die Behördenähnlichkeit der höheren Parteidienststellen wie auch die selbständige öffentlichrechtliche Stellung der Partei im Rahmen des Reiches dafür, ihre Urkunden als öffentliche im Sinne des § 415 zu bezeichnen. Gerade diese Vorschrift kann nicht nur für die besonderen Dienststellen des Staates, die Behörden, gelten, sondern muß es auch für die Parteidienststellen, die in gleicher Weise Träger hoheitlicher Aufgaben und der zu ihrer Durchsetzung erforderlichen Autorität sind.

Wegen der erheblichen Bedeutung der öffentlichen Urkunden für den Rechtsverkehr sind aber der ausdehnenden Auslegung des § 415 insoweit Grenzen gesetzt, als die unteren Dienststellen, die grundsätzlich nur ehren- und nebenamtlich besetzt sind, naturgemäß nicht eine derartige Fehlerfreiheit ihrer Urkunden gewährleisten können wie alle staatlichen Stellen. Eine solche Abstufung der Parteidienststellen begegnet auch sonst[226]). Bei Dienststellen wie HJ.-Bann oder auch bei Stützpunktleitern wird daher von Fall zu Fall zu untersuchen sein, ob die Urkunde von einer solchen Bedeutung ist, daß sie als öffentliche angesehen werden kann. Bei rein formularmäßiger Ausfüllung wird der Charakter einer öffentlichen Urkunde immer noch eher gewahrt sein als bei einer in Form und Inhalt völlig selbständigen Abfassung.

> § 29 Abs. III Grundbuchordnung. „Erklärungen oder Ersuchen einer Behörde, auf Grund deren eine Eintragung vorgenommen werden soll, sind zu unterschreiben und mit Siegel oder Stempel zu versehen."

Ein Anwendungsfall des § 415 ist neben §§ 267 ff. StGB. der § 29 GBO. Für Eintragungen im Grundbuch werden im Interesse einer erhöhten Rechtssicherheit öffentliche Urkunden als Unterlagen verlangt. „Der Begriff der öffentlichen Urkunde ist aus § 415 ZPO. zu entnehmen"[227]). Den gleichen Inhalt hat auch Abs. III, der für das Ersuchen einer Behörde Siegel oder Stempel verlangt. Es bedeutet hier nur eine Anwendung der Untersuchungen zu § 415, wenn man den Abs. III sinngemäß auch auf Parteistellen bezieht. Im Schrifttum und in der Rechtsprechung ist allerdings diese Frage noch nicht behandelt worden.

> § 10 Preßgesetz. „Der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift, welche Anzeigen aufnimmt, ist verpflichtet, die ihm von öffentlichen Behörden mitgeteilten amtlichen Bekantmachungen auf deren Verlangen gegen Zahlung der Einrückungsgebühren in eine der beiden nächsten Nummern des Blattes aufzunehmen."

Während § 11 PrG. eine Schutzvorschrift enthielt, ist § 10 den privilegierenden Normen zuzuzählen. „Zweck der Vorschrift ist,

226) Siehe Seite 36 ff.; 55 f.
227) Thieme, Die GBO. zu § 29 Anm. 5, S. 124.

die Verbreitung kraft der periodischen Presse staatlichen Zwecken dienstbar zu machen." (Häntzschel, a.a.O. S. 73). Die Frage aber, ob ein Schriftleiter auch einer Parteidienststelle gegenüber auf Grund des § 10 zur Entgegennahme von Bekanntmachungen verpflichtet ist, ist rein theoretischer Natur. Die Bewegung hat die Bedeutung einer schlagkräftigen Propaganda von jeher erkannt und daher in größtem Umfang eine parteieigene Presse organisiert. Der Grund der Vorschrift des § 10 trifft auf Parteidienststellen nicht zu, weil ihnen jederzeit die Möglichkeit zur Verfügung steht, ihre Veröffentlichungen der Parteipresse zu übergeben.

§ 3 Abs. II Schriftleitergesetz. „Auf Zeitungen und Zeitschriften, die im amtlichen Auftrage herausgegeben werden, findet das Gesetz keine Anwendung."

§ 11 der ersten DurchführungsVO. „Im amtlichen Auftrage herausgegeben ist eine Zeitung oder politische Zeitschrift, wenn der Herausgeber eine Reichs-, Landes- oder Gemeindebehörde ist."

Die Bedeutung dieser Bestimmungen liegt darin, daß sie in der Hauptsache eine Befreiung von dem Erfordernis eines hauptamtlich tätigen Schriftleiters aussprechen (§ 1 Schriftl.Ges.). Der Zweck des Schriftleitergesetzes ist, eine durchgreifende Besserung im Schriftleiterstand zu schaffen, ihn von artfremden Elementen zu reinigen und auf eine gründliche Ausbildung hinzuwirken. Eine Ausnahme von § 1 ist also nur dort gerechtfertigt, wo die durch das Gesetz geschaffenen Voraussetzungen anderweitig gewährleistet sind, ferner aber auch bei Zeitschriften ohne erhebliche erzieherische Bedeutung für das Volksganze. Hierin ist der Grund der Vorschriften des § 3 II und des § 11 DVO. zu sehen, welche die amtlichen Zeitschriften von dem Schriftleiterzwang ausnehmen. § 11 DVO. erläutert den § 3 II SchG. dahin, daß „in amtlichem Auftrage" die Herausgeberschaft von Reichs-, Landes- und Gemeindebehörden bedeute.

Obwohl an sich eine Ausdehnung dieser Vorschrift auf entsprechende „amtliche" Zeitschriften der Partei durchaus gerechtfertigt wäre, ist sie doch mit dem klaren Wortlaut der Verordnung nicht vereinbar, da der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda von der Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht hat, neben den Reichsbehörden usw. auch die Dienststellen der Partei von den Vorschriften des Schriftleitergesetzes zu befreien (z. B. für die vom Reichsorganisationsleiter herausgegebenen Schulungsbriefe). Das Erläuterungswerk von Schmidt-Leonhardt und Gast erwähnt in seiner ausführlichen Anmerkung zu § 3 SchG. die Parteidienststellen nicht.

§ 17 der Durchführungsbestimmungen zum Urkundensteuergesetz. „Soweit Behörden (ausgenommen Finanzämter) zur Führung eines Dienststempels berechtigt sind, dürfen sie Steuerzeichen verwenden zu Urkunden, die sie ohne Mitwirkung eines Urkundsbeamten errichtet haben..."

Der § 17 ist durch Erlaß des Reichsministers der Finanzen vom 11. 7. 1936 dahingehend erläutert worden, daß die Dienststellen der NSDAP und ihrer Gliederungen auf Grund der im Einheitsgesetz erfolgten Gleichstellung von Partei und Staat als Behörden im Sinne dieser Vorschrift gelten. Eine entsprechende Anordnung des Reichsschatzmeisters erging am 15. 7. 1936[228]). Angesichts der amtlichen Erläuterung des § 17 UrkDB. ist eine weitere Besprechung überflüssig.

> § 17 Gerichtsverfassungsgesetz. „Die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtsweges.
> Die Landesgesetzgebung kann jedoch die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten über die Zulässigkeit des Rechtswegs besonderen Behörden nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen übertragen: ....."
> § 4 Preußische Verordnung betr. die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden. Abs. I. „Der Gerichtshof entscheidet, wenn die Verwaltungsbehörden den Rechtsweg in einem bei den Gerichten anhängigen bürgerlichen Rechtsstreite für unzulässig erachten und deshalb der Kompetenzkonflikt erhoben wird."

Die zu § 4 der Komp.Konfl.VO. ergangene Entscheidung des preußischen Kompetenzkonfliktsgerichtshofs vom 27. 6. 1936[229]) ist ein bezeichnendes Beispiel dafür, in welche entfernten Rechtsgebiete die Frage, Parteidienststelle oder Behörde, einzugreifen geeignet ist. In dem Fall, der den Kompetenzkonfliktsgerichtshof beschäftigte, hatte ein Oberpräsident und Gauleiter in einem Schadensersatzprozeß gegen einen Kreisamtsleiter für Volkswohlfahrt den Kompetenzkonflikt erhoben. Da es nicht möglich war, daß einen derartigen Prozeß ein Verwaltungsgericht entscheiden sollte, war die Erhebung des Kompetenzkonflikts nur so zu verstehen, daß der Oberpräsident den Prozeß vor sich als Gauleiter oder vor eine andere Parteiinstanz ziehen wollte.

Weder aus der Kompetenzkonfliktsverordnung, noch aus § 17 II GVG. ist unmittelbar zu entnehmen, zugunsten welcher Behörden der Kompetenzkonflikt erhoben werden darf. Aus der geschichtlichen Entwicklung des Instituts hat daher der Kompetenzkonfliktsgerichtshof mit Recht den Grundsatz entnommen, daß der Kompetenzkonflikt nur zugunsten einer Verwaltungsbehörde erhoben werden könne, und ferner ergab sich aus der Unabhängigkeit der Verwaltung der verschiedenen Länder, daß der Konflikt nur zugunsten einer preußischen Verwaltungsbehörde erhoben

228) Teilweise in Haidn, Fischer, S. 401 ff.
229) RVBl. 1936/860 ff. Pr. L. 30/42. Siehe auch Werner Weber: Die Entscheidung über den Komp.konfl. in ZAkDR. 37/363 ff.

werden dürfe[230]). Die Erhebung des Kompetenzkonflikts im vorliegenden Fall konnte daher nur Erfolg haben, wenn der Gauleiter als preußische Verwaltungsbehörde im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs gelten konnte. Eine derartige Feststellung konnte der Kompetenzkonfliktsgerichtshof aber nicht treffen, da die Verordnung keineswegs eine Regelung zwischen Staats- und Parteigerichtsbarkeit beabsichtigt hatte. Selbst die weiteste Auslegung ihres Grundgedankens konnte nicht zu einer entsprechenden Anwendung führen, weil es der Grundhaltung des deutschen Führerstaates widerspricht, über die Zuständigkeit von Staats- oder Parteigerichten, d. h. also über eine rein politische Frage, in justizförmiger Weise zu entscheiden. Zu dieser Aufgabe wäre am wenigsten eine Instanz berechtigt, die nur der Sphäre des Staates angehört, abgesehen davon, daß eine Entscheidungsgewalt über Partei und Staat, die nicht beim Führer liegt, für den nationalsozialistischen Staat nicht tragbar ist.

Die abweisende Entscheidung des Kompetenzkonfliktsgerichtshofs legt entscheidendes Gewicht auf die Feststellung, daß die Ermächtigung des GVG. und die preußische Verordnung, die sich in ihrem Rahmen hielt, sich nur auf Gerichtshöfe des betreffenden Landes bezieht und daß eine ausdehnende Auslegung wegen des Ausnahmecharakters der Vorschrift nicht statthaft sei. M. E. hätte das Urteil schon an erster Stelle darauf hinweisen müssen, daß die Entscheidung derartiger Fragen allein beim Führer oder der von ihm eingesetzten Stelle, nicht aber bei Gerichtshöfen liegt, die auf Grund liberal-justizstaatlicher Gedankengänge und zu ganz anderen Zwecken eingerichtet sind.

## § 10. Schluß.

Wenn die erläuterten Vorschriften auch den Kreis der Behördenrechtsnormen nicht erschöpfen konnten, die für die Anwendung auf Parteidienststellen in Betracht kommen, so vermochten sie doch zu zeigen, in wie viele verschiedene Gebiete das erörterte Problem eingreift. Sie sollen ferner ein Beispiel dafür sein, welche Umstände bei der Auslegung von Gesetzen in Betracht gezogen werden müssen; fast bei jeder Vorschrift war auf eine besondere Eigenart zu achten, die einmal in der Entstehung des Gesetzes, ein anderes Mal in seinem Charakter als Sondernorm u. s. f. begründet war. Wer bei der Auslegung von Gesetzen, die hier nicht erwähnt werden konnten, auf derartige Voraussetzungen der entsprechenden Anwendung achtet, dem muß es auch möglich sein, auf den allgemeinen Untersuchungen der ersten beiden Teile aufbauend, für jeden Fall, der die Anwendung von Behördenrecht auf Parteidienststellen aus irgendeinem Grunde problematisch erscheinen läßt, eine Lösung zu finden.

230) KGH. in Pr.Verw.Bl. 46/47 f. Brauchitsch Bd. I. Vorbem. zur Komp.-Konfl.VO. A. III S. 624 ff.

## LEBENSLAUF

Als zweiter Sohn des damaligen Oberlehrers Paul Busse und seiner Ehefrau Frida, geb. Storz, wurde ich, Günter Busse, am 24. September 1914 in Wriezen a. O. geboren. Ich bin deutschblütiger Abstammung und evangelischer Religion. Meine Schulbildung erhielt ich in Berlin und Tilsit. Am 24. März 1933 bestand ich auf dem Staatlichen Realgymnasium in Tilsit die Reifeprüfung mit Auszeichnung.

Ich habe im Anschluß drei Semester an der Universität in Königsberg und vier Semester an der Universität in Bonn Rechtswissenschaft studiert. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 18. Oktober 1937 in Köln mit Gut.

Die mündliche Promotionsprüfung fand am 28. Oktober 1938 statt. Das Thema der Arbeit wählte ich nach einem Vorschlag des Herrn Professor Dr. Friesenhahn, dem ich an dieser Stelle meinen Dank für seine freundliche Hilfe aussprechen möchte.